

BRASIL

em Desenvolvimento

Estado, Planejamento e Políticas Públicas

Volume 2



BRASIL

em Desenvolvimento

Estado, Planejamento e Políticas Públicas

Volume 2

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Daniel Barcelos Vargas (interino)



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

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Daniel Castro

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

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



BRASIL

em Desenvolvimento

Estado, Planejamento e Políticas Públicas

Volume 2

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2009

Projeto

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro
Série Brasil: o estado de uma nação

Comitê Editorial

José Celso Cardoso Jr. (Coordenador)
Divonzir Arthur Gusso
Herton Ellery Araújo
José Valente Chaves
Luís Fernando Tironi
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo
Luseni Maria Cordeiro de Aquino
Maria Martha de Meneses Costa Cassiolato
Murilo Lobo
Paulo Roberto Furtado de Castro
Persio Marco Antonio Davison

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)

Título anterior: Brasil: o estado de uma nação, editados em 2005, 2006 e 2008.

ISBN 978-85-7811-026-0

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Estado. 3. Planejamento Econômico. 4. Políticas Públicas. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.981

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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	IX
AGRADECIMENTOS	XI
COLABORADORES VOLUME 2	XV
INTRODUÇÃO	XIX

PARTE I

INSERÇÃO INTERNACIONAL E MACROECONOMIA BRASILEIRA

SUMÁRIO ANALÍTICO

CAPÍTULO 1

DIAGNÓSTICO DO CENÁRIO INTERNACIONAL E DESDOBRAMENTOS
DA CRISE ATUAL A CURTO E MÉDIO PRAZOS

CAPÍTULO 2

DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL E ALTERNATIVAS
DE ENFRENTAMENTO DA CRISE A CURTO E MÉDIO PRAZOS

CAPÍTULO 3

EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS FUTURAS DAS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS:
O COMPORTAMENTO DO INVESTIMENTO PÚBLICO EM CONTEXTO DE CRISE

CAPÍTULO 4

CRITÉRIOS PARA REORDENAR OS GASTOS DO ORÇAMENTO FEDERAL EM CONTEXTO DE CRISE

CAPÍTULO 5

DESEMPENHO DO MERCADO DE TRABALHO METROPOLITANO EM 2008

CAPÍTULO 6

RACIONALIDADE, FORMAÇÃO DE EXPECTATIVAS E DECISÕES DE INVESTIMENTO NO BRASIL

PARTE II

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DIMENSÕES

DA PRODUÇÃO E DA INOVAÇÃO 211

SUMÁRIO ANALÍTICO 213

CAPÍTULO 7

DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DA POLÍTICA
DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO 225

CAPÍTULO 8

O SETOR AGRÍCOLA NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO 261

CAPÍTULO 9

O PROGRAMA GARANTIA-SAFRA NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO 281

CAPÍTULO 10	
ANÁLISE DE CONSISTÊNCIA E SUGESTÕES PARA AS METAS DO PLANO NACIONAL DE TURISMO.....	303
CAPÍTULO 11	
ANÁLISE DO SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO NO CONTEXTO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO	321
CAPÍTULO 12	
DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO NO BRASIL.....	349
PARTE III	
PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DIMENSÕES REGIONAL, URBANA E AMBIENTAL	363
SUMÁRIO ANALÍTICO	365
CAPÍTULO 13	
OS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	377
CAPÍTULO 14	
DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO	405
CAPÍTULO 15	
DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO.....	431
CAPÍTULO 16	
DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DOS PROGRAMAS FEDERAIS DE TRANSPORTE PÚBLICO E MOBILIDADE URBANA	451
CAPÍTULO 17	
PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL: INTERAÇÕES DINÂMICAS E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	471
PARTE IV	
PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DIMENSÕES DA PROTEÇÃO SOCIAL E DA GERAÇÃO DE OPORTUNIDADES	
SUMÁRIO ANALÍTICO	
CAPÍTULO 18	
ANÁLISE DA AGENDA SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL	
CAPÍTULO 19	
ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO GASTO SOCIAL FEDERAL EM 2008	
CAPÍTULO 20	
DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	
CAPÍTULO 21	
DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DO MAIS SAÚDE	

CAPÍTULO 22

EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO: INCLUSÃO E MELHORIA DA QUALIDADE

CAPÍTULO 23

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA CULTURA, EDUCAÇÃO E CIDADANIA – CULTURA VIVA

PARTE V**PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENFOQUES ESPECÍFICOS
E TEMAS EMERGENTES NA ÁREA SOCIAL****SUMÁRIO ANALÍTICO****CAPÍTULO 24**

DETERMINANTES DO DESENVOLVIMENTO NA PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL

CAPÍTULO 25

DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DO PROGRAMA NACIONAL
DE INCLUSÃO DE JOVENS

CAPÍTULO 26

DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS
DE PROTEÇÃO SOCIAL PARA IDOSOS DEPENDENTES NO BRASIL

CAPÍTULO 27

DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DO PACTO NACIONAL
PELO ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

CAPÍTULO 28

DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DO PROGRAMA NACIONAL
DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA

CAPÍTULO 29

AVANÇOS E DESAFIOS DA TRANSVERSALIDADE NAS POLÍTICAS
PÚBLICAS FEDERAIS VOLTADAS PARA MINORIAS

CAPÍTULO 30

AVANÇOS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ESFERA PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

APRESENTAÇÃO

Por meio de processo interno de planejamento estratégico, a temática do desenvolvimento brasileiro, em algumas de suas dimensões de análise mais relevantes, foi eleita como mote principal das atividades e dos projetos do Ipea ao longo do triênio 2008-2010. Inscrito como missão institucional – *produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro* –, este mote pretende realizar-se no cotidiano da instituição por meio de iniciativas várias.

A mais significativa delas diz respeito ao projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, que tem por objetivo servir como plataforma de reflexão acerca das oportunidades e dos entraves que se apresentam ao desenvolvimento nacional. Para tanto, seminários de abordagens amplas, oficinas temáticas específicas, cursos de aperfeiçoamento e publicações de várias ordens estão sendo desenvolvidos. Trata-se, sabidamente, de projeto ambicioso, mas indispensável para um órgão que pretende contribuir de forma efetiva com o país na produção de conhecimento crítico para a tomada de posição frente aos desafios da contemporaneidade mundial.

Inserida neste grande projeto, a presente publicação representa passo importante naquela direção. Sob o título de *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, os textos aqui reunidos dão sequência ao trabalho desenvolvido nas três edições da série *Brasil: o estado de uma nação*, especialmente a última, em que a problemática do desenvolvimento brasileiro já se enunciara como preocupação central das análises do Ipea. Agora, nossa contribuição para o debate enfoca o papel e os limites da atuação do Estado brasileiro sobre o desenvolvimento do país, tendo como objeto diferentes iniciativas do governo federal implementadas no período recente. Planos de ação, políticas, programas e outras ações nas áreas produtiva, regional, urbana, ambiental, social e de promoção de direitos são examinados no que tange ao seu desenho, implementação, alcance e aos resultados obtidos. Acrescente-se ainda a abordagem de dimensões relevantes do contexto macroeconômico brasileiro, com destaque para a discussão sobre as repercussões da atual crise internacional no país.

Para alinhar essas análises, a publicação recorreu a informações geradas no trabalho cotidiano de assessoramento praticado por parte expressiva dos técnicos do Ipea junto a seus parceiros em ministérios e outros órgãos e instâncias de governo. Paralelamente, fez uso também do conhecimento acumulado pelo órgão por meio de atividades permanentes de acompanhamento, análise, avaliação e prospecção das ações do governo federal em cada um dos campos de atuação e conhecimento das diretorias do Ipea.

Assim, ao reforçar sua vocação em associar-se a órgãos e instâncias governamentais para o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas, bem como para a produção de estudos e pesquisas aplicadas nas mais diversas áreas do conhecimento nas quais atua, o Ipea logra não apenas fornecer subsídios técnicos aos processos governamentais de tomada de decisão, como também gerar análises de caráter mais amplo sobre os rumos e os desafios do desenvolvimento nacional.

É com satisfação, portanto, que trazemos a público o resultado desse esforço analítico, esperando que os textos ora disponibilizados possam, em alguma medida, difundir o conhecimento sobre as políticas públicas federais em várias áreas e instigar o debate sobre seus rumos e principais desafios.

Boa leitura e reflexão a todos!

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

AGRADECIMENTOS

Compor quadro analítico abrangente sobre a atuação do poder público na vida econômica e social brasileira não é tarefa simples. Há inúmeros e complexos aspectos envolvidos na organização do Estado e na conformação dos processos decisórios que, impactando diretamente o desenho e a implementação das políticas governamentais, merecem ser analisados pormenorizadamente. Além disso, questões como a divisão de competências entre as esferas de governo, o padrão de financiamento das políticas setoriais e os resultados efetivamente alcançados pelas ações públicas completam o pano de fundo que qualquer análise consequente, neste âmbito, deve tangenciar.

A despeito dessas dificuldades, o corpo técnico do Ipea abraçou essa tarefa na certeza de que, ao oferecer à sociedade brasileira conjunto de análises sobre as várias dimensões em que atua o governo federal, contribui para a reflexão sobre acertos e eventuais problemas da ação governamental na indução das dinâmicas econômicas e do processo de crescimento, na regulação e manutenção da ordem social e na garantia de direitos aos cidadãos – enfim, na promoção do desenvolvimento do país.

Divide-se esta publicação em cinco partes, as quais se organizam em três volumes. O primeiro traz seis textos que buscam refletir sobre a inserção internacional do país e a macroeconomia brasileira no período recente, marcado pela crise mundial (Parte I). O segundo reúne 11 textos que analisam a ação do governo federal nas frentes mais diretamente ligadas à dinâmica econômica: *i*) as dimensões da produção e da inovação (Parte II); e *ii*) as dimensões regional, urbana e ambiental (Parte III). Finalmente, os 13 textos do terceiro volume apresentam análises centradas nas ações federais na área social: *i*) as dimensões da proteção social e da geração de oportunidades (Parte IV); e *ii*) enfoques específicos e temas emergentes na área social (Parte V). Para contextualizar os textos reunidos em cada uma das cinco partes, estas contam com um Sumário Analítico, que também apresenta breve resumo dos diferentes capítulos.

Fruto das discussões havidas entre os técnicos diretamente envolvidos na produção dos textos, bem como daquelas ocorridas no interior do Comitê Editorial, constituído para coordenar e organizar os trabalhos, e no âmbito da própria Diretoria Colegiada do Ipea, este *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* dá sequência às edições anteriores da série *Brasil: o estado de uma nação*. Tal como ocorreu naquelas ocasiões, o produto resulta da colaboração de grande número de colegas do Ipea, envolvendo diretores, técnicos, pesquisadores bolsistas e funcionários de apoio, os quais contribuíram coletivamente e de diferentes formas para esta realização.

Assim, é importante registrar nominalmente todos os que nela se envolveram. Primeiramente, deve-se citar a decisão do presidente Marcio Pochmann no sentido de abraçar a ideia que orientou este projeto e apoiar o Comitê Editorial, que funcionou sob coordenação da Assessoria da Presidência do Ipea, chefiada por José Celso Cardoso Jr. Cabe ainda mencionar o apoio imprescindível

de todos os diretores e seus adjuntos na mobilização do corpo técnico e no acompanhamento dos trabalhos que compõem a publicação: João Sicsú, Denise Gentil e Renault Michel, da Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac); Liana Carleial e Bruno Cruz, da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur); Márcio Wohlers e Fernanda De Negri, da Diretoria de Estudos Setoriais (Diset); Jorge Abrahão e Helder Ferreira, da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc); e Mário Theodoro e Renato Lóes, da Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento (Dicod). Pelo apoio operacional indispensável à conclusão desta publicação, registre-se a atuação do diretor Fernando Ferreira e do diretor-substituto Geová Parente Farias, da Diretoria de Administração e Finanças (Diraf).

A colaboração e o apoio recebidos de outros órgãos do governo foi de extrema importância para o desenvolvimento dos trabalhos que ancoram esta publicação. Em praticamente todas as áreas aqui analisadas, a interlocução com parceiros dos ministérios setoriais representou rica contribuição para o entendimento mais balizado do desenho e da implementação das ações governamentais. Por sua vez, o diálogo habitual e permanente com instituições de planejamento do governo federal, em especial as que compõem o chamado ciclo de gestão das políticas públicas federais, agregou subsídios valiosos a este esforço de refletir, de maneira abrangente, sobre os vários aspectos envolvidos na atuação do poder público federal.

Cada um dos 30 capítulos aqui reunidos resultou do inestimável trabalho de técnicos da Casa e de pesquisadores bolsistas. Todos merecem agradecimentos pelo empenho e pela qualidade das análises oportunas e diversificadas que serão apresentadas ao debate público.

No que diz respeito à Parte I, o capítulo *Diagnóstico do cenário internacional e desdobramentos da crise atual a curto e médio prazos* resultou da colaboração de Milko Matijasic, Luciana Acioly, Emilio Chernavsky, Maria Piñon e Rodrigo Leão. O texto *Diagnóstico da política econômica no Brasil e alternativas de enfrentamento da crise a curto e médio prazos* coube a Denise Gentil e Renault Michel. Cláudio Hamilton dos Santos é autor de *Evolução recente e perspectivas futuras das finanças públicas brasileiras: o comportamento do investimento público em contexto de crise*. Colaboraram em *Critérios para reordenar os gastos do orçamento federal em contexto de crise* Luís Carlos de Magalhães, Bruno Cruz, Bruno César de Araújo, Raquel Filgueiras e Luís Felipe Giesteira. *Desempenho do mercado de trabalho metropolitano em 2008* tem autoria de Lauro Ramos, enquanto *Racionalidade, formação de expectativas e decisões de investimento no Brasil* foi escrito por Miguel Bruno. A versão final de todos estes artigos contou com críticas e sugestões de José Celso Cardoso Jr., Luiz Cezar Loureiro de Azeredo e Persio Davison, membros do Comitê Editorial.

Quanto à Parte II, o capítulo *Diagnóstico e desempenho recente da Política de Desenvolvimento Produtivo* foi fruto da colaboração entre Fernanda De Negri e Luis Claudio Kubota. O texto *O setor agrícola na Política de Desenvolvimento Produtivo* tem autoria de Júnia da Conceição, José Arnaldo de Oliveira e João Carlos Carvalho. Fábio Alves é autor de *O programa Garantia-Safra no semiárido brasileiro*. Escreveram *Análise de consistência e sugestões para as metas do Plano Nacional de Turismo* Roberto Zamboni e Margarida Hatem Pinto Coelho. O texto *Análise do setor portuário brasileiro no contexto do Programa de Aceleração do Crescimento* foi escrito a várias mãos: Carlos Campos, Bolívar Pêgo, Alfredo Eric Romminger,

Iansá Melo Ferreira e Leonardo Fernandes Vasconcelos. Por fim, João Alberto De Negri e Mansueto Almeida são autores de *Diagnóstico e desempenho recente da Política de Inovação no Brasil*. As contribuições do Comitê Editorial aos textos estiveram a cargo de Divonzir Gusso, José Celso Cardoso Jr., Luiz Cezar Loureiro de Azeredo, Luís Fernando Tironi e Paulo Furtado.

A Parte III da publicação resultou igualmente do empenho de vários colegas. Os agradecimentos vão para: Carlos Wagner de Oliveira, João Carlos Magalhães, Bruno Cruz, Danielle Parente Torres, César Nunes de Castro e Hugo Emanuel de Carvalho pelo texto *Os desequilíbrios regionais e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional*; Maria da Piedade Morais, Paulo Augusto Rego e Camila Saraiva, autores de *Diagnóstico e desempenho recente da Política Nacional de Habitação*; Valdemar F. de Araujo Filho, Maria da Piedade Morais e Paulo Augusto Rego, pelo capítulo *Diagnóstico e desempenho recente da Política Nacional de Saneamento Básico*; Rafael Moraes Pereira, Ana Paula Barros, Maria da Piedade Morais e Paulo Augusto Rego, que colaboraram no texto *Diagnóstico e desempenho recente dos programas federais de transporte público e mobilidade urbana*; e José Aroudo Mota e Jefferson Lorencini Gazoni, que escreveram *Plano Amazônia Sustentável: interações dinâmicas e sustentabilidade ambiental*. Pelo Comitê Editorial, contribuíram com leitura atenta e recomendações a estes trabalhos José Celso Cardoso Jr., José Valente Chaves, Luiz Cezar Loureiro de Azeredo, Luseni Aquino e Paulo Furtado. Agradecemos ainda os comentários de Kátya Calmon, Bernardo Furtado e Cleandro Krause do Ipea e os insumos fornecidos por Lauseani Santoni, Gislene Lopes e Mirna Quinderé do Ministério das Cidades e por José Aparecido Ribeiro do Ipea para os capítulos de habitação e saneamento.

Na Parte IV, Luseni Aquino e Martha Cassiolato contribuíram com o texto *Análise da Agenda Social do governo federal*. O capítulo *Análise da execução orçamentária do Gasto Social Federal em 2008* tem autoria de José Aparecido Ribeiro e José Valente Chaves. Sergei Soares e Natália Sátyro escreveram o texto *Diagnóstico e desempenho recente do Programa Bolsa Família*. Elizabeth Barros é autora de *Diagnóstico e desempenho recente do Mais Saúde*, enquanto o capítulo *Efetivação do direito à educação: inclusão e melhoria da qualidade* coube a Paulo Corbucci. O último texto desta parte, *Avaliação do Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva*, resultou da colaboração entre Frederico Barbosa, Herton Araújo, José Márcio Barros, Érica Risi e Suylan Midlej. As críticas e sugestões de aprimoramento a estes capítulos foram elaboradas por Divonzir Gusso, Herton Araújo, José Valente Chaves, Luiz Cezar Loureiro de Azeredo, Luís Fernando Tironi, Luseni Aquino e Persio Davison.

Finalmente, a Parte V contou com a colaboração dos seguintes colegas: Ricardo Paes de Barros, Lisa Biron, Mirela de Carvalho, Mariana Fandinho, Samuel Franco, Rosane Mendonça, Andrezza Rosalém, André Scofano e Roberta Tomas, coautores do texto *Determinantes do desenvolvimento na primeira infância no Brasil*; Carla Coelho de Andrade, que escreveu *Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Inclusão de Jovens*; Ana Amélia Camarano, Juliana Leitão e Mello e Solange Kanso, responsáveis pelo capítulo *Diagnóstico e desempenho recente das ações governamentais de proteção social para idosos dependentes no Brasil*; Natália de Oliveira Fontoura, Alinne Bonetti e Elizabeth Marins, que escreveram o texto *Diagnóstico e desempenho recente do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher*;

Rute Imanishi Rodrigues, com o texto *Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania*; Marco Antonio Natalino, que elaborou o capítulo *Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias*; e Enid Rocha, autora de *Avanços e desafios da participação social na esfera pública federal brasileira*. Da parte do Comitê Editorial contribuíram com a leitura crítica textos Divonzir Gusso, Herton Araújo, José Valente Chaves, Luís Fernando Tironi, Luseni Aquino e Persio Davison.

Os Sumários Analíticos que abrem cada uma das cinco partes da publicação foram produzidos sob supervisão do Comitê Editorial, contando com a participação de seus membros e de outros colegas do Ipea. Assim, registram-se a seguir os respectivos autores e colaboradores: Miguel Bruno (Parte I); Fernanda De Negri e Murilo Lobo (Parte II); José Celso Cardoso Jr., Luseni Aquino, Maria da Piedade Morais e João Carlos Magalhães (Parte III); Luseni Aquino (Parte IV) e Divonzir Gusso (Parte V).

Além da elaboração técnica dos textos que compõem esta publicação, é preciso registrar ainda o trabalho de apoio que possibilitou sua produção. A Assessoria de Comunicação (Ascom), gerida inicialmente por Estanislau Maria e depois por Daniel Castro, foi essencial à consecução dos trabalhos. Esta, por meio da Coordenação Editorial, viabilizou a revisão final, a editoração dos textos e a impressão dos três volumes, e, por meio do Setor de Eventos, ajudou com a infraestrutura necessária à realização de reuniões e videoconferências. Cabe registrar o trabalho de Rodrigo Gontijo Lóes e Cida Taboza na coordenação da equipe de revisores e diagramadores, que também merecem nossos agradecimentos: Clícia Silveira Rodrigues, Danúzia Maria Queiroz Cruz, Lizandra Henrique Felipe, Olavo Mesquita de Carvalho, Regina Marta de Aguiar, Andrey Tomimatsu, Danilo Tavares e Patrícia Dantas.

Vários outros setores do Ipea também foram imprescindíveis à realização do projeto. Diversas equipes da Diraf atuaram no sentido de viabilizar o apoio logístico necessário à contratação de pesquisadores bolsistas, à reprodução de textos para debate, à impressão gráfica dos três volumes e ao registro da publicação. Por seu turno, as secretárias Ana Bete Marques, Ana Lizarda Chaves Moisés, Ester Antonia da Silva, Fátima R. Mattosinhos Cordeiro, Maria Elizabete Leite da Silva e Rosane Souza Silveira muito contribuíram no suporte à organização das atividades e dos materiais que foram base desta publicação. A todos, nossos sinceros agradecimentos.

Aos demais servidores do Ipea e parceiros de outras instituições porventura não mencionados, mas que colaboraram para que este *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Política Públicas* se tornasse realidade, registrem-se também os nossos amplos agradecimentos.

O Comitê Editorial

COLABORADORES VOLUME 2

Alfredo Eric Romminger

Pesquisador bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Setoriais (Diset)

Ana Paula Borba G. Barros

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

Bolívar Pêgo Filho

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

Bruno Oliveira Cruz

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e Diretor Adjunto da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

Camila Saraiva

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

Carlos Álvares da Silva Campos Neto

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Setoriais (Diset)

Carlos Wagner de A. Oliveira

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

César Nunes de Castro

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental cedido ao Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

Danielle A. Parente Torres

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

Divonzir Arthur Gusso

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Setoriais (Diset)

Fábio Alves

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental cedido ao Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Fernanda De Negri

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea e Diretora Adjunta da Diretoria de Estudos Setoriais (Diset)

Hugo Emanuel F. de Carvalho

Pesquisador bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

Iansã Melo Ferreira

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

Jefferson Lorencini Gazoni

Pesquisador bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

João Alberto De Negri

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Setoriais (Diset)

João Carlos de Souza Carvalho

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Setoriais (Diset)

João Carlos Ramos Magalhães

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

José Arnaldo de Oliveira

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Setoriais (Diset)

José Aroudo Mota

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

José Celso Cardoso Jr.

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Assessoria da Presidência

José Valente Chaves

Técnico de Desenvolvimento e Administração do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Júnia Cristina P. R. da Conceição

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Setoriais (Diset)

Leonardo Fernandes Vasconcelos

Pesquisador bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

Luis Claudio Kubota

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Setoriais (Diset)

Luís Fernando Tironi

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Setoriais (Diset)

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, no Gabinete da Presidência

Luseni Aquino

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Mansueto Almeida

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Setoriais (Diset)

Margarida Hatem Pinto Coelho

Técnica da Codeplan cedida ao Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

Maria da Piedade Moraes

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

Paulo Augusto Rego

Pesquisador bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

Paulo Roberto Furtado de Castro

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

Rafael H. Moraes Pereira

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

Roberto Arico Zamboni

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

Valdemar F. de Araujo Filho

Pesquisador visitante do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)

INTRODUÇÃO*

Quais são, hoje, os qualificativos mais pertinentes à ideia de desenvolvimento, tais que destes se possa fazer uso corrente para avançar na construção de entendimento comum do conceito?

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial até aproximadamente o começo dos anos 1970, *desenvolvimento* confundia-se com *crescimento econômico*, pois era entendido, fundamentalmente, como o processo pelo qual o sistema econômico criava e incorporava progresso técnico e ganhos de produtividade no âmbito, sobretudo, das empresas.

Entretanto, com a constatação de que projetos de industrialização, por si sós, haviam sido insuficientes para engendrar processos socialmente includentes, capazes de eliminar a pobreza e combater as desigualdades, foi buscando-se – teórica e politicamente – estabelecer diferenciações entre crescimento e desenvolvimento e, ao mesmo tempo, incorporar qualificativos que pudessem dar conta de ausências ou lacunas para o conceito. No Brasil, exemplo sintomático deste movimento foi a inclusão do “S” na sigla do BNDE em meados dos anos de 1970, com o que o órgão mudou para o nome Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Apesar de representar avanço, não resolvia totalmente a questão. Estavam ainda de fora do conceito outros qualificativos importantes que, desde aquela época, já cobravam passagem pelos crivos teóricos e políticos pertinentes. Talvez o mais significativo destes, no contexto brasileiro da década de 1970, referisse-se à questão democrática: seria possível chamar de desenvolvimento processo de crescimento econômico sem democracia?

A resposta dada pela sociedade brasileira da época foi “não”. De fato, a incorporação de direitos civis e políticos, em contexto de crescimento com autoritarismo, tornou-se demanda social e desafio político prementes para que se pudesse considerar como tal a experiência de desenvolvimento no Brasil da década de 1970. Ainda assim, era preciso avançar mais. Foi quando ocorreu, com todo vigor, no bojo do processo de redemocratização do país nos anos 1980, movimento dos mais importantes para a história republicana brasileira: a conquista e a constitucionalização de direitos sociais, como condição tanto para melhor caracterizar a incipiente democracia nacional, bem como para ofertar mais conteúdo ao alcance do desenvolvimento brasileiro.

No entanto, a dimensão social da democracia e do desenvolvimento não está, ainda hoje, definitivamente inscrita no imaginário público do país, sendo ponto de embate teórico e político ainda muito vivo; motivo pelo qual talvez permaneça, na estrutura organizacional de diversos níveis e áreas de governo – e mesmo em organizações do setor privado –, o “social” como símbolo explícito de reivindicação.

* Agradecimento especial deve ser dado à nova geração de técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea, aprovados no concurso recém-concluído, que, por meio do trabalho de revisão e atualização das ementas relativas aos sete eixos temáticos do desenvolvimento, presentes no processo em curso de fortalecimento institucional do órgão, ajudaram a identificar com maior precisão os qualificativos atuais do desenvolvimento no Brasil.

Outras dimensões igualmente relevantes do desenvolvimento estão há algum tempo cobrando seus espaços no significado implícito do termo. Estão todas ainda no plano das reivindicações teóricas, em estágio de maturação política ainda bastante incipiente, e também muito distantes do imaginário coletivo. Mas já se avizinham e frequentam os debates públicos e interessam à classe política, aos governantes e aos cidadãos comuns. Nem todas são questões exatamente novas, mas todas são igualmente urgentes. Sem pretender esgotá-las ou hierarquizá-las, é possível, no entanto, identificar algumas das mais relevantes, aqui enunciadas na sequência em que são discutidas nesta publicação.¹

A primeira destas questões diz respeito à inserção internacional do país e à condução das políticas macroeconômicas. Em contexto de crescente internacionalização dos fluxos de bens, serviços, pessoas e ideias pelo mundo, está posta para as nações a questão dos espaços possíveis e adequados de soberania – econômica, política, militar, cultural etc. – em suas respectivas inserções e relações externas. Este tema é especialmente caro a qualquer projeto de desenvolvimento que se vislumbre para o Brasil, em razão, entre outros aspectos, de suas dimensões territorial e populacional, riquezas naturais estratégicas, posições geopolítica e econômica na América Latina e pretensões recentes em âmbito global. Esta dimensão de análise é tratada, na presente publicação, sob a perspectiva dos impactos da mais nova e dramática crise mundial capitalista, buscando tanto indicar alguns desdobramentos desta no plano especificamente da macroeconomia nacional, como revelar e discutir alguns aspectos cruciais para o debate público corrente, explicitados pelos capítulos que compõem a Parte I deste *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (volume 1).

Os capítulos organizam-se sob o entendimento analítico de que a promoção de situações socialmente ótimas do ponto de vista do pleno emprego dos fatores produtivos (a terra, o capital, o trabalho e o conhecimento) requerem a presença do Estado como ator essencial. Isto é especialmente verdadeiro em economias em desenvolvimento, tais como a brasileira, em que emergem problemas como altos níveis de desemprego e de precarização do trabalho, heterogeneidade estrutural, degradação ambiental, inflação e vulnerabilidade externa. Tais questões convertem-se em interesse e objetivo coletivos, apenas possíveis de ser enfrentados pelo manejo de políticas públicas que articulem virtuosamente os diversos atores sociais em torno de projeto comum de desenvolvimento. Nesta perspectiva, uma nação necessita de autonomia para entrar em rota sustentada de desenvolvimento, decidindo soberanamente acerca de suas políticas internas e, também, das que envolvem o relacionamento com outros países e povos do mundo. Para tanto, deve-se buscar independência e mobilidade econômica, financeira, política e cultural; e, assim, ser capaz de fazer e refazer trajetórias, visando reverter processos antigos de inserção subordinada para configurar sua história individual.

1. Tratando-se, bem entendido, de processo histórico e social mutável e condicionado, não é o caso, nesta publicação, de buscar exaurir os inúmeros qualificativos que poderiam ainda ser alinhavados para conferir entendimento totalizante ao conceito de desenvolvimento. Entretanto, é possível e necessário indicar algumas outras dimensões a compor, hoje, no Brasil, o espectro de qualificativos indispensáveis para compreensão contemporânea, civilizada e civilizante do desenvolvimento.

No plano estritamente interno, outras questões igualmente relevantes manifestam-se. Os temas que sempre estiveram no centro das discussões sobre o crescimento econômico ganham novos enfoques, demandando que sejam atualizados em seus termos e frente às demais dimensões cruciais do desenvolvimento. Os vários desafios ligados às esferas da produção (primária, secundária e terciária), da inovação e competitividade das empresas e do país constituem, assim, o segundo conjunto de questões relevantes que o debate sobre o desenvolvimento provoca. Claramente, não se trata mais de priorizar estratégias ou políticas que representem ganhos de produtividade com vista apenas – ou primordialmente – à apropriação e à acumulação empresarial, seja de controle privado, seja estatal, no nível particular ou setorial das empresas. Ao contrário, tem-se já compreensão de que ganhos sistêmicos e dinâmicos de produtividade só podem ser obtidos e fazem sentido em termos do desenvolvimento se as respectivas políticas ou estratégias de produção, inovação e competitividade estiverem concebidas e relacionadas à satisfação também das condições postas pelas dimensões da soberania externa, da coerência macroeconômica, da regulação pública, da sustentabilidade ambiental, da convergência regional, do equilíbrio campo – cidade e da inclusão e sustentação humana e social.

Nesta publicação, esses temas são tratados na Parte II (volume 2), em que as atividades de produção de conhecimento, tecnologia e inovação são concebidas como fundamentais para a redução das desigualdades e o desenvolvimento nacional. Reforça-se a ideia de que as políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico precisam ser econômica, social e ambientalmente sustentáveis, além de aderentes às diferentes realidades regionais do país, sendo necessário que a agenda pública priorize políticas de fomento, incentivo e regulação em favor da articulação de atores e regiões.

A compreensão de que temáticas ligadas à territorialização e à regionalização do desenvolvimento adquiriram centralidade na agenda produtiva é reforçada pelos textos que compõem a Parte III (volume 2). Nesta, é abordada gama ampla de velhas e novas questões que se fazem repercutir sobre as perspectivas do desenvolvimento nacional hoje, diante dos riscos crescentes ligados à fragmentação regional brasileira, com suas implicações diretas e indiretas sobre os espaços urbanos e a sustentabilidade ambiental. A redução das desigualdades entre os diferentes espaços territoriais do país, de um lado, e a configuração minimamente planejada das cidades e de sua infraestrutura social, com complementaridade entre habitação, saneamento e transporte público, de outro, são algumas das questões discutidas. A estas agregam-se os temas da redução dos impactos ambientalmente degradantes da atividade econômica e da regulação do avanço sobre o território em busca de suas riquezas, os quais se apresentam como igualmente desafiadores para o país. Juntas, estas grandes questões configuram uma terceira que se projeta no debate sobre o desenvolvimento do país na atualidade.

A adequação da logística de base e infraestrutura econômica brasileira é tema fundamental no debate sobre o desenvolvimento. Neste âmbito, ganham especial destaque a discussão sobre a atualização da matriz energética brasileira, com ênfase em fontes renováveis e segurança energética, e a discussão sobre a revisão, a expansão e a integração adequada, dos pontos de vista tecnológico, regional e ambiental, das infraestruturas de telecomunicações e transportes,

considerada esta última em todos os modais pertinentes ao Brasil. Não é por outra razão que a sustentabilidade ambiental é afirmada nesta publicação como dimensão inseparável da atividade econômica, devendo os ativos ambientais ser preservados, geridos e recuperados de forma harmônica e complementar para tal sustentabilidade. A gestão dos biomas, da biodiversidade e da biotecnologia brasileira representa aspectos econômico e político essenciais ao desenvolvimento do país, e as mudanças climáticas e o fenômeno do aquecimento global devem receber atenção especial e tratamento prospectivo para que se conheçam seus possíveis efeitos e que se formulem políticas preventivas em tempo hábil. Em outras palavras, um projeto de desenvolvimento para o país hoje deve incorporar inovações tecnológicas, institucionais e sociais que conduzam aos usos estratégico e sustentável dos ativos ambientais, traduzidos em aumento da eficiência produtiva, reaproveitamento de rejeitos e estabelecimento de padrão de produção e consumo que respeite as capacidades do ambiente.

Finalmente, a publicação aborda quarta questão de extrema relevância na discussão sobre o desenvolvimento, qual seja: a ideia de que garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão são não apenas objetivos plausíveis, mas também condições necessárias a qualquer projeto nacional em tal sentido. Em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade, em torno dos quais passaram a se organizar certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da moderna convivência societária. Condensado na ideia forte de cidadania, este conjunto de direitos e as oportunidades de acessá-los passam a operar como demarcadores dos processos de inclusão ou exclusão dos diferentes segmentos da sociedade em cada país ou região, funcionando, portanto, como critérios complementares de aferição do grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

Esses são os temas tratados nos capítulos que compõem as duas últimas partes de *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (volume 3), em que, como nas demais partes da publicação, o engajamento do poder público, em todas as suas esferas e dimensões, é percebido como fundamental para promoção de cidadania, inclusão e proteção social, elementos cruciais de estratégias de desenvolvimento com equidade. Assim, a perspectiva da expansão e consolidação dos direitos civis, políticos e sociais orienta visão sobre a presença do Estado no que tange ao planejamento e à implementação das políticas sociais, sendo enfocadas ações de saúde, educação, transferência de renda e cultura, na Parte IV; e atenção a infância, juventude e população idosa, promoção dos direitos das mulheres e segurança pública, na Parte V.

Em virtude do impacto quase imediato que as ações na área social têm sobre a vida da população, é natural que o processo decisório e vários aspectos envolvidos na gestão das políticas neste âmbito interessem e mobilizem inúmeros segmentos da sociedade. Reforçando a perspectiva de que um projeto de desenvolvimento requer o debate sobre tais dinâmicas e os arranjos institucionais mais favoráveis à construção democrática, o volume 3 desta publicação trata de algumas destas políticas, ressaltando, em particular, o processo de construção da agenda e de realização de gastos na área social (Parte IV) e a dinâmica de articulação transversal das ações de governo e de absorção da participação social nos espaços decisórios (Parte V).

Isto posto, percebe-se que as cinco partes desta publicação não apenas ofertam publicidade a conjunto amplo de trabalhos de pesquisa em curso no Ipea, com foco nas políticas, nos programas e nas ações governamentais, como também permitem conferir sentido agregador a este esforço institucional. Trata-se, portanto, de processo em construção, que possibilitará a consolidação no Ipea de prática de acompanhamento, análise, avaliação e prospecção das ações governamentais, especialmente em âmbito federal. Nossa aposta é de que a elaboração anual de novas edições deste *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* produzirá incremento analítico gradual de compreensão acerca dos diversos temas e assuntos em pauta na agenda pública brasileira, metodologicamente mais transdisciplinar em termos de abordagens e alternativas de pesquisa. Com isso, pretende-se obter, ao longo dos anos, capacitação técnica e visão institucional abrangente e aprofundada acerca dos problemas nacionais e da capacidade do Estado de enfrentá-los adequadamente.

As edições das quais esta publicação é sequência, especialmente a última, já haviam se organizado na perspectiva de analisar o papel e os limites do Estado sobre o desenvolvimento da economia e da sociedade brasileira nos últimos anos.² Em sintonia com esta opção, a edição de 2009 inaugura novo momento, em que a temática geral do Estado em suas relações com o desenvolvimento nacional permanece sendo perseguida, mas com vista para a questão mais específica do planejamento das políticas governamentais. Ao realizar este esforço no Ipea, busca-se, além de atender a parte de sua missão institucional, gerar conhecimento e massa crítica para o debate público sobre o planejamento governamental na atualidade, cada vez mais necessário às diversas instâncias e aos níveis de governo do país.

Algumas questões de relevo que rondam esse debate são:

- Em que consiste a prática de planejamento governamental hoje, e que características e funções deveria possuir, frente à complexidade dos problemas, das demandas e das necessidades da sociedade?
- Quais as possibilidades de redesenho e revalorização da função planejamento governamental hoje?
- Quais as características requeridas e as possibilidades efetivas dos órgãos de governo que desempenham a atividade de planejamento?
- Quais os instrumentais e as técnicas adequados para as atividades de planejamento governamental na atualidade?
- Que balanço pode-se fazer das políticas de âmbito nacional mais importantes em operação no país hoje?
- Que diretrizes pode-se oferecer para o aprimoramento destas políticas e como implementá-las?

2. Ver AMORIM, R. L. C.; CAMPOS, A. G.; GARCIA, R. C. (Ed.). *Brasil: o estado de uma nação – Estado, crescimento e desenvolvimento: a eficiência do setor público no Brasil*, 2007. Brasília: Ipea, 2008.

É consenso que a atividade de planejamento governamental não deve ser desempenhada como outrora, de forma centralizada e com viés essencialmente normativo. Em primeiro lugar, há a evidente questão de que, em contextos democráticos, o planejamento não pode ser nem concebido nem executado sem considerar os diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano. Em suma, não há efetividade, hoje, em formulação que se imponha de cima para baixo pelas cadeias hierárquicas do Estado até chegar aos espaços da vida econômica e social.

Em segundo lugar, é preciso ter em mente que, tornando-se as sociedades contemporâneas mais complexas, mais e maiores desafios vêm sendo enfrentados de forma fragmentada, o que compromete a efetividade das ações governamentais. A tendência de pulverização e redução do papel do Estado, como consequência de processos não lineares e não equilibrados de institucionalização de determinadas funções, restringe o raio de discricionariedade da gestão governamental – ou seja, do planejamento, no sentido forte do termo, que diz respeito ao processo de mediação entre o conhecimento e a ação.

Em outras palavras, pode-se dizer que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, em paralelo à desvalorização da função planejamento em geral, em ambiente ideologicamente hostil à presença e à atuação do Estado, esta função pública foi adquirindo características muito diferentes daquelas com as quais costumava ser identificada. Hoje, a estrutura e a forma de funcionamento do planejamento governamental vigente no país estão, em grande medida, esvaziadas de conteúdo político, robustecidas de ingredientes técnico-operacionais e de controles físico-financeiros de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, ainda que no nível setorial, não é nem fácil nem rápido de identificar.

Se essas impressões gerais sobre as características do planejamento governamental, hoje, fazem sentido, torna-se imperioso dar resposta às questões suscitadas anteriormente. Afinal, a atuação exitosa do Estado sobre o desenvolvimento do país passa pelo planejamento adequado de políticas, programas e ações de governo. Assim, é fundamental ressignificar – tal qual sugerido em relação à categoria desenvolvimento – os termos pelos quais deve ser compreendido o conceito de planejamento governamental na atualidade. E, tal qual naquele caso, isto também não pode ser feito sem o trabalho cotidiano de pesquisa e investigação que está na base desta publicação.

Nesse contexto, algumas ideias sobre o planejamento governamental na atualidade aparecem com força, embora ainda não estejam bem delineadas. Exatamente por isso, demandam reflexão. Na primeira etapa, surge o binômio *planejamento – engajamento*, isto é, a ideia de que qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz precisa considerar o múltiplo engajamento dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes políticos, especialistas, integrantes da burocracia estatal, sejam, ainda, os beneficiários da ação que se pretende realizar. Ou seja, a atividade de planejamento deve passar por processo de horizontalização, afirme-se, de incorporação da participação e do envolvimento direto dos vários atores ligados às temáticas em tela.

Na segunda etapa, ganha relevância o binômio *articulação – coordenação*, ou seja, a ideia de que grande parte de qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental está ligada ao complexo desafio de articulação institucional e, em paralelo, ao esforço igualmente

amplo de coordenação geral das ações de planejamento. Em ambos os casos, estão em jogo muitos atores, cada qual com seu conjunto de interesses e recursos de poder, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de promover espaços ou oportunidades de articulação e coordenação em diversos níveis.

Na terceira etapa, apresenta-se o binômio *prospecção – proposição*, isto é, a ideia de que, cada vez mais, ambas as dimensões aludidas devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências e, ao mesmo tempo, de conferir aos órgãos que desempenham tal função a legitimidade de atuar no jogo político propondo alternativas para reorientar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.

Na quarta etapa, destaca-se o binômio *estratégias – trajetórias*, que significa, claramente, dotar a função planejamento do poder de ser, entretanto, o aglutinador de propostas, diretrizes e projetos; enfim, de estratégias de ação que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.

O debate e o enfrentamento de todas as questões enunciadas nesta publicação seguramente requerem a participação e o engajamento dos mais variados segmentos da sociedade brasileira, incluídos os setores produtivos e os movimentos organizados da sociedade civil. É essencial, contudo, reconhecer que o Estado brasileiro desempenha papel essencial e indelegável como forma institucional ativa no processo de desenvolvimento do país. Esta publicação pretende exatamente contribuir para esclarecer a atuação do poder público na experiência brasileira recente, enfocando aspectos que instrumentalizem o debate sobre os avanços alcançados e os desafios ainda pendentes para contribuição efetiva do Estado ao desenvolvimento brasileiro.

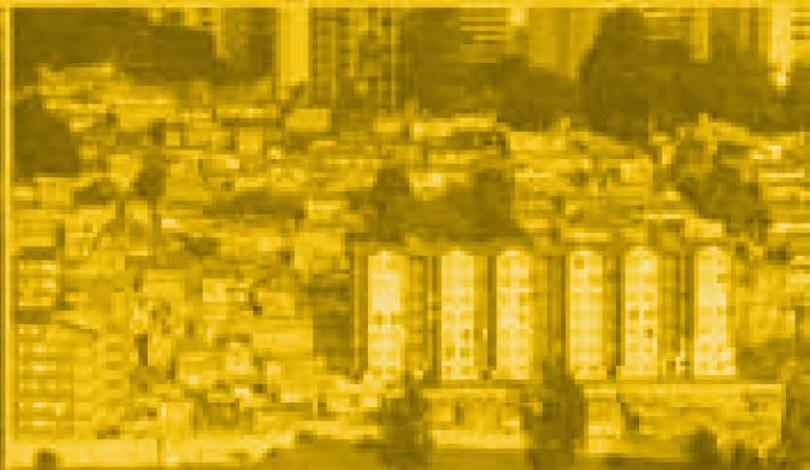
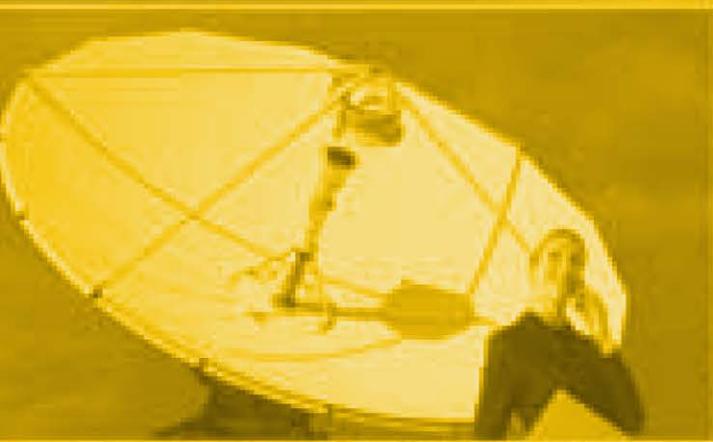
Em suma, o desenvolvimento que se busca torna-se, então, processo contínuo de aprendizado e conquistas, cujas dimensões ou qualificativos agregam-se – teórica e politicamente – tanto em simultâneo como em patamares equivalentes de importância estratégica, pois hoje, finalmente, sabe-se que ou é assim ou não se está discutindo o desenvolvimento.

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

Diretoria Colegiada
Fernando Ferreira
João Sicsú

Jorge Abrahão de Castro
Liana Maria da Frota Carleial
Márcio Wohlers de Almeida
Mário Lisboa Theodoro

O Comitê Editorial
José Celso Cardoso Jr. (Coordenador)
Divonzir Arthur Gusso
Herton Ellery Araújo
José Valente Chaves
Luís Fernando Tironi
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo
Luseni Maria Cordeiro de Aquino
Maria Martha de Meneses Costa Cassiolato
Murilo Lobo
Paulo Roberto Furtado de Castro
Persio Marco Antonio Davison



SUMÁRIO ANALÍTICO

Estratégia bem-sucedida de desenvolvimento econômico requer, além de ambiente macroeconômico favorável e inserção externa sustentável a longo prazo, desenvolvimento de estruturas produtivas dotadas de mais sólida competitividade, com maior densidade de integração aos mercados globais e, não por último, de maior amplitude de emprego e equilíbrio territorial.

Desencadear e conferir continuidade e sustentabilidade ao crescimento econômico do país requer não mais as mesmas políticas convencionais, mas esforço concentrado em promover significativo salto de qualidade na estrutura produtiva brasileira. Será preciso ultrapassar os patamares atuais de estruturação e desempenho tanto da indústria quanto dos serviços de maior valor estratégico, além de consolidar ainda mais os avanços obtidos na agropecuária.

São evidentes as transformações pelas quais passou o mundo no fim do século XX e que resultaram em cenários econômico, social, político e cultural completamente novos. Uma das transformações mais relevantes diz respeito ao papel da tecnologia como motor do crescimento econômico e uma das explicações para as diferenças nas taxas de crescimento e nos níveis de renda entre os países.

O senso comum, em economia, leva-nos a crer que, acrescida à disponibilidade e ao emprego de capital e trabalho, também será aumentada a produção e a renda, de modo necessário e duradouro. Entretanto, a experiência de países afluentes tem mostrado cabalmente que, hoje, produz-se, com idênticos montantes de fatores de produção, muito mais e melhor que há 50 anos.

Essa constatação, reiterada em muitos estudos empíricos recentes, levou Romer a propor que se considerasse processo duradouro de crescimento econômico como resultado de decisão crucial: a de dedicar, sistematicamente, parcela do capital e do trabalho à reprodução e à ampliação do estoque de conhecimentos aplicados ao sistema de produção de mercadorias e bens públicos. Desse modo, cada “geração” de bens de produção e recursos humanos tornaria-se mais produtiva do que a anterior.

Essa *rationale* ajuda-nos a compreender como alguns países – muito mais que outros – tornaram-se, desde os anos 1980, protagonistas privilegiados da construção deste novo cenário mundial e, também, a entender como alguns outros – incluído o Brasil – perderam boas chances de acompanhar e integrar-se a este processo, ao não se empenharem o bastante naquele tipo de decisão. No entanto, ensina que ainda podem recuperar o tempo perdido e os benefícios, caso despertem e dediquem-se a incorporar a ampliação do estoque de conhecimento às suas ideias e práticas de desenvolvimento.

Nesse sentido, a consolidação de políticas públicas articuladas de fomento à inovação e à ampliação da competitividade da estrutura produtiva brasileira é fundamental.

Da mesma forma, é essencial esforço de acompanhamento e avaliação destas políticas, que nos permita corrigir rumos e identificar oportunidades para avançar. Analisar algumas de tais políticas relacionadas com a produção e a inovação é objetivo fundamental da Parte II da publicação *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*.

O capítulo 7 trata da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada pelo governo federal em maio de 2008. Foram quatro os principais desafios mapeados para atingir o objetivo de dar sustentabilidade ao ciclo de crescimento da economia vigente na época: *i)* ampliar a capacidade de oferta; *ii)* preservar a robustez do balanço de pagamentos; *iii)* elevar a capacidade de inovação; e, por fim, *iv)* fortalecer as micro e pequenas empresas.

A PDP foi formulada em conjuntura econômica extremamente favorável, em termos de crescimento econômico, e sugeria que o país tinha resolvido alguns de seus maiores problemas estruturais e havia alcançado, definitivamente, as condições necessárias para o crescimento sustentável de sua economia.

Em maio de 2008, quando a política foi lançada, a taxa de investimento na economia vinha crescendo, em termos anualizados, desde o último trimestre de 2005, ou seja, por mais de 13 trimestres. No primeiro trimestre de 2008, a taxa de investimento já tinha alcançado o maior valor desde o quarto trimestre de 1995: 17,9% do produto interno bruto (PIB). A taxa de crescimento anualizada deste, no primeiro trimestre do ano passado, estava em 5,9%, também o maior valor das últimas décadas.

Além disso, todos esses bons indicadores econômicos vinham acompanhados de substantiva melhoria na situação externa brasileira, que, historicamente, representou restrição importante ao crescimento do país. A dívida pública estava em declínio e os níveis de desigualdade vinham se reduzindo de forma significativa.

A crise internacional modificou abruptamente diversas das premissas que nortearam a elaboração da PDP. Dado esse novo cenário, a questão mais relevante que se coloca neste momento, para a PDP, é em que medida esta mudança abrupta da conjuntura macroeconômica afeta o desenho, as metas, os desafios e as medidas implementadas pela política.

Várias das metas propostas pela PDP ficaram comprometidas, a curto prazo, em virtude da redução do nível de atividade prevista para 2009 e 2010. Além disso, a redução na arrecadação federal acarretará entraves importantes a novas medidas de desoneração tributária para indústria, investimento e inovação. A necessidade de estimular o crescimento econômico durante a crise implicou outras medidas fiscais na agenda de política econômica. Ou seja, a prioridade dos gastos públicos, em tempos de crise, tende a ficar mais concentrada sobre medidas a curto prazo de combate à crise do que de política industrial a longo prazo.

Entre as 66 medidas de caráter horizontal, 31 podem ser classificadas como: de crédito (14), desoneração (9) e regulatórias (8). Até o momento da elaboração do artigo, identificou-se que 20 das 31 medidas já estão em vigor. Não foi possível obter informações sobre operacionalidade em cinco medidas e não haviam sido regulamentadas outras seis.

Em relação às medidas não regulamentadas, encontra-se a mudança no Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Preponderantemente Exportadoras (RECAP). O critério para empresas neste perfil passaria dos atuais 80% de exportações, em relação ao faturamento, para 70% na maioria dos setores ou 60% em setores intensivos em mão de obra. O custo estimado, em função de desoneração do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), é de 2,4 bilhões. Os levantamentos indicam aumento do público-alvo superior a 25% – no universo de empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas.

O *drawback* verde-amarelo constitui a extensão do mecanismo tradicional desse tipo e prevê a suspensão do pagamento de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e PIS/Cofins incidentes sobre aquisição – no mercado interno – de insumos e matérias-primas a serem utilizados no processo de fabricação de bens destinados à exportação. A medida reduz a necessidade de fluxo de caixa das empresas, que antes tinham de pagar os impostos e, posteriormente, compensar os créditos tributários. As estimativas indicam que o valor potencial que não seria pago pelas empresas varia de R\$ 9 bilhões a R\$ 13 bilhões.

A terceira medida horizontal avaliada foi a ampliação do orçamento e a abrangência do Programa de Crédito à Exportação (Proex). Análise do número de operações e empresas beneficiadas pelo programa indica que, apesar da elevação do limite de faturamento das empresas habilitadas nos últimos meses – que passou inicialmente de R\$ 60 milhões para R\$ 150 milhões e, já no âmbito da PDP, para R\$ 150 milhões – o número de empresas e operações não teve maiores alterações.

O capítulo 8 dá sequência à análise da PDP, enfocando especificamente o espaço reservado para questões agrícolas. Na realidade, foi dividida em três níveis: *i*) ações sistêmicas – focadas em fatores geradores de externalidades positivas para conjunto da estrutura produtiva; *ii*) programas estruturantes – orientados por objetivos estratégicos tendo por referência a diversidade da estrutura produtiva doméstica; e *iii*) destaques estratégicos – temas de política pública escolhidos deliberadamente em razão de sua importância para o desenvolvimento produtivo do país a longo prazo.

Os programas relacionados ao setor agrícola foram classificados em dois níveis diferentes. Os programas de bioetanol e carnes foram classificados como possuidores da função de consolidar e expandir a liderança e estão sob coordenação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Já os programas de agroindústria e biodiesel foram classificados como programas para fortalecer a competitividade e estão sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Mas ressalte-se que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) também desenvolve ações focadas nestes programas. O ideal é que estas ações possam ser complementares. Dessa forma, haverá condições de ter-se agronegócio competitivo e inserido nas questões internacionais. No caso específico do biodiesel, o texto faz recomendação bastante direta: o desenvolvimento de todas as potencialidades do setor depende fundamentalmente

de investimentos em pesquisa nas culturas que podem contribuir para a geração do biocombustível. Caso contrário, em função do conhecimento acumulado de pesquisa, a soja será a matéria-prima mais atraente.

Os setores analisados fazem parte do agronegócio brasileiro. São setores modernos e dinâmicos, que contribuem com o PIB do agronegócio brasileiro, além de gerar empregos e beneficiar o saldo comercial brasileiro. São, portanto, setores importantes que precisam ser revitalizados constantemente para que possamos continuar progredindo internacionalmente.

O capítulo 9 propõe análise do programa Garantia-Safra (GS). Originalmente, o programa estava previsto para inserir-se em ampla estratégia de desenvolvimento para a área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com prioridade para municípios do semiárido. Esta estratégia seria coordenada e executada pela Comissão Setorial de Convívio com o Semiárido e Inclusão Social (CSSA), criada pelo governo federal em abril de 2001. Sua função era coordenar e executar conjunto de ações de convivência com o semiárido, composto de ações emergenciais, transitórias e permanentes, além de propor política estruturante para enfrentamento das consequências oriundas da seca.¹ Contudo, a elaboração de proposta de programa de capacitação para convivência com o semiárido acabou por não avançar na CSSA. Entretanto, a proposta de seguro de renda vinculado à produção agrícola foi adiante com a instituição, por meio de medida provisória, do GS – na época, com o nome de Seguro-Safra,² com público prioritário estipulado em 1,5 milhão de famílias.

O GS é seguro de renda vinculado à produção agrícola. Cobre a produção de determinadas culturas, basicamente algodão, arroz, mandioca, feijão e milho, abrangendo, dessa maneira, os cultivos mais tradicionais da região. O sinistro é caracterizado, para o programa, quando há quebra acima de 50% da expectativa de produção para o total das culturas cobertas. Previamente, o município de domicílio do agricultor deveria ter situação de emergência ou estado de calamidade pública, por motivo de seca reconhecida pelo governo federal. O valor do benefício é distribuído entre os entes federados participantes do programa (estados, municípios e União) mais a contribuição individual do agricultor, o que concede caráter solidário ao programa. A universalidade e a impessoalidade no processo de seleção foi a aposta no controle social, representada, neste caso, pela atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS).

O GS começou a ser implementado no ano agrícola 2002-2003. O desempenho referente à proporção de agricultores aderidos em relação ao público-alvo apresenta grande variação nos estados participantes do programa. No decorrer dos sete anos de vigência do GS, a soma

1. A CSSA foi instituída pelo Decreto Presidencial de 20 de junho de 2001, sendo composta pelos titulares dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Integração Nacional (MI), da Saúde (MS), da Educação (MEC), do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), da Fazenda (MF), do Trabalho e Emprego (MTE), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), além do titular da Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas), na época, órgão do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

2. O GS foi instituído pela Medida Provisória nº 11/2001, convertida na Lei nº 10.420/2002. A Lei nº 10.700/2003 alterou o nome do programa de *Seguro-Safra* para *Garantia-Safra*.

do número de adesões foi de apenas 46.294 famílias. Tal disparidade ocorre principalmente por causa do grau de prioridade que os governos estaduais e, também, municipais ofertam ao programa, além, obviamente, da capacidade institucional dos órgãos locais responsáveis pela operacionalização deste.

Um fato importante que se verificou durante os anos em que o GS foi implementado diz respeito ao processo de pagamento dos benefícios, cujo percentual em relação ao número de adesões sempre foi igual ou superior ao risco estimado para o programa. O menor índice de sinistralidade foi em torno de 30%, na safra 2005-2006, sendo o maior em 2006-2007, quando ultrapassou 90%, demonstrando que a estimativa de risco apresenta problemas.

Os mecanismos para constatação do sinistro (a decretação de estado de exceção e a constatação de perda) acabaram demonstrando não se complementarem entre si. É muito provável que um município atinja a perda média mínima de 50% sem, no entanto, ter estado de exceção reconhecido para fazer valer o pagamento dos benefícios aos agricultores aderidos ao GS. Atestar tal estado é processo burocrático e demorado. Inicia-se com ato do Poder Executivo municipal, passando por ato de homologação no âmbito estadual, terminando com reconhecimento federal, efetuado pelo Ministério da Integração Nacional, em rito que pode demorar de quatro a seis meses ou até um ano. Por sua vez, ficou claro desde o início que o programa necessitava de critérios mais técnicos e confiáveis para aferição do sinistro. Além destes problemas, seus gestores depararam-se com outra questão: a inadimplência dos entes federados (estados e municípios).

Apesar dos cuidados tomados para evitar direcionamentos do processo de seleção dos agricultores, diversos são os casos relatados de manipulação do processo. O mecanismo de controle social atribuído ao CMDRS foi, em muitos casos, neutralizado pelo domínio do Poder Executivo municipal sobre este fórum. A aposta de que o controle social efetivo irá garantir procedimento imune a desvios de finalidade está longe de tornar-se realidade, dependendo do processo de aprendizagem democrática, que demanda tempo e empenho em cada uma das comunidades.

Considere-se ainda que, a despeito da execução do GS desde 2002, as históricas ações emergenciais continuaram ocorrendo, como o Bolsa Renda, mais recentemente chamado de Bolsa Seca. No limite, esta iniciativa acaba por ser concorrente do GS, uma vez que ambos visam atender ao mesmo público. Do ponto de vista do gestor municipal, o Bolsa Seca é muito mais interessante, já que é custeado integralmente pelo governo federal. O orçamento do GS, por seu turno, nunca permitiu universalização. Algumas ações previstas não foram levadas adiante, como as voltadas à capacitação para novas atividades econômicas.

Importante registrar que a Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008, aboliu os decretos de exceção como requisitos para homologação do sinistro e incluiu ocorrência de excesso hídrico como causa de sinistro coberta pelo programa. Estas alterações começaram a vigor desde o ano agrícola 2007-2008; porém, sua implementação dependia de regulamentação via decreto do Poder Executivo federal, o que somente ocorreu em fevereiro deste ano, atrasando o processo de pagamento de benefícios referentes à safra por quase um ano.

A despeito dos altos índices de sinistralidade observados, a Lei nº 11.775/2008 não recalculou o risco para o programa, quando a revisão dos 30% do valor do prêmio era necessária. Com a adição de mais um fator de penalização, seria óbvia a constatação de que o risco de sinistro aumentaria e far-se-ia necessária a revisão da forma de financiamento do GS. No entanto, não se alterou a composição do Fundo Garantia-Safra (FGS), comprometendo ainda mais sua capacidade de custear o pagamento dos benefícios e o tornando cada vez mais dependente de suplementações orçamentárias da União.

Dessa forma, a realização de análises mais acuradas sobre as séries históricas dos eventos climáticos na região faz-se essencial para garantir sustentabilidade financeira ao FGS, estabelecendo as categorias diferentes de riscos e os respectivos prêmios, adequados a cada microrregião. Além disso, poderiam ser estudadas formas de escalonamento do valor das indenizações, conforme percentual de perda aferido.

Adicionalmente, outras formas e fontes de financiamento precisam ser discutidas para manter o fundo autossustentável, além, obviamente, do aumento das fontes orçamentárias. Alternativa possível seria instituição de taxa incidente sobre financiamentos agrícolas públicos destinados à agricultura patronal, em estratégia redistributiva em que o segmento mais capitalizado da agricultura brasileira contribuiria para a sustentabilidade da camada mais pauperizada.

A verdade é que o GS, como qualquer outra ação dirigida ao agricultor familiar nordestino, isoladamente, não irá mudar o retrato de pobreza que caracteriza a região. Como alerta o capítulo 9, trata-se de ação que deveria ser complementada por outras, em estratégia integrada para mudar as condições de vida da população-alvo. Porém, mesmo estas ações serão insuficientes se não for resolvido o problema estrutural: acesso à terra.

O propósito do capítulo 10 é contribuir para o aprimoramento da política nacional de turismo mediante reflexão sobre o Plano Nacional de Turismo (PNT) no período 2007-2010, enfocando prioritariamente as metas estipuladas, no que tangem às apostas embutidas e aos aspectos que tornam mais ou menos favorável seu alcance. Entre estas metas, duas estão a seguir: a primeira, atingir 217 milhões de viagens turísticas realizadas em 2010; e a segunda, gerar 1,7 milhão de ocupações entre 2007 e 2010. Relacionada com o objetivo geral de desenvolver o produto brasileiro com qualidade está a meta de estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional. No objetivo geral de fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro está a meta de gerar o ingresso de US\$ 7,7 bilhões na economia do país com o turismo receptivo.

Em linhas gerais, o capítulo chama atenção para o fato de que as metas do PNT 2007-2010 refletem cenário desejado para o setor no Brasil e estão embasadas em conjunto de estudos, pesquisas e registros administrativos do governo federal, em diferentes estágios de maturação que compõem o sistema de estatísticas de turismo em estruturação pelo MTur. Por isso, observa-se o desbalanceamento conceitual na definição das metas com reflexos sobre os valores estimados para tais metas, especialmente as que se referem à geração de ocupações e à realização de viagens no mercado interno, sensivelmente superestimadas.

No que se refere à primeira destas, por exemplo, o indicador adotado para medir a evolução da demanda e monitorar o desempenho é o número de viagens no mercado interno, o qual é complementado por dois conjuntos de indicadores auxiliares, um de condições necessárias e outro de indicadores indiretos. Dados da pesquisa *Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil* mostram que, em 2005, foram realizadas 139,6 milhões de viagens domésticas. Deste total, 25% dos turistas hospedaram-se em hotéis, pousadas ou *resorts*, gerando 589 milhões de pernites. Em relação à meta de atingir 217 milhões de viagens em 2010, deve-se considerar que a previsão embutida implica crescimento anual do número de viagens e de pernites na ordem de 10% ao ano (a.a.), equivalente a mais que o dobro do crescimento do rendimento médio *per capita* dos brasileiros nos últimos anos. Embora os resultados da última pesquisa de caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil, realizada em 2007, ainda não tenham sido divulgados, o capítulo recomenda revisão das metas e da previsão de acréscimo do gasto médio *per capita* para o período 2009-2010, pois, ainda que a economia brasileira crescesse no mesmo ritmo dos últimos quatro anos, ou seja, cerca de 4,5% a.a., seria difícil justificar incremento das viagens no mercado interno sensivelmente superior às taxas de crescimento da economia.

Com relação à meta de gerar 1,7 milhão de ocupações no setor turismo até 2010, está expressa a preocupação central do PNT. Pelo indicador utilizado aqui – número de ocupações geradas –, o setor teria propiciado 890 mil novas ocupações entre 2002 e 2006. Deve-se considerar, entretanto, que o referido indicador possibilita conhecer o número de ocupados formais em sete atividades características do turismo (ACTs), sem levar em consideração que parte das pessoas ocupadas nestas atividades presta serviços a residentes, e não exclusivamente a turistas. Com o objetivo de superar as limitações apontadas, o Ipea desenvolve, em conjunto com o MTur, o Sistema Integrado de Informação sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo (SIMT), que apresenta dados estatísticos sobre a importância e a evolução do emprego no turismo. Os dados levantados identificam a composição da clientela dos estabelecimentos, em percentuais de serviços prestados a turistas e residentes, nos 12 meses do ano.

A projeção embutida na meta em foco representa crescimento médio anual da ocupação total de 6,4%. Contudo, os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) mostram que o crescimento ocupacional do setor, acumulado até 2008, ficou cerca de 5% aquém das metas previstas. Assim, o capítulo indica que seria necessário rever também esta meta, considerando-se que a evolução da ocupação total registrada em 2007 e 2008 já se situou em patamar inferior ao previsto.

No que diz respeito à meta de estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional, que atendam aos princípios de sustentabilidades ambiental, sociocultural e econômica, o texto observa que as ações neste âmbito ainda estão em fase de estruturação. Estratégia fundamental aqui é o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, que concederá tratamento prioritário aos municípios considerados indutores do turismo, os quais, por sua vez, terão responsabilidade de propagar o desenvolvimento nos roteiros dos quais fazem parte e que terão tratamento prioritário no programa de regionalização.

Entre dezembro de 2007 e fevereiro de 2008, foi realizada pesquisa *in loco* para definição do índice de competitividade de cada um dos 65 municípios considerados indutores do turismo. Foram considerados cinco níveis, em escala de 0 a 100, para análise de resultados: nível 1 – 0 a 20 pontos; nível 2 – 21 a 40; nível 3 – 41 a 60; nível 4 – 61 a 80; e nível 5 – 81 a 100 pontos. No nível 4, foi considerado o padrão mínimo de qualidade para a dimensão analisada. A média nacional, considerando os 65 municípios, ficou em 52,7 pontos, equivalente ao nível 3. Nas capitais, esta média ficou em torno de 58,7 pontos, próximo ao limite inferior do nível 4. Nas não capitais, o valor foi de 48,3 pontos, correspondente à metade inferior do nível 3.

O capítulo alerta que ainda não se pode dizer que algum dos 65 municípios tenha sido enquadrado no padrão de qualidade, já que, até agora, foi apresentado o índice de competitividade, que embasa o diagnóstico da situação atual do município, a ser utilizado no planejamento de ações voltadas para o desenvolvimento local. Outra questão a ser levada em consideração é o fato de que, em alguns destes municípios, voltados para ecoturismo ou turismo de aventura, por exemplo, o índice a ser alcançado é distinto do de municípios com características mais urbanas, em que se almeja chegar ao nível mais alto.

Finalmente, no que se refere à meta 4, gerar US\$ 7,7 bilhões em divisas, o capítulo evidencia que a receita cambial do setor turismo – indicador que mede a contribuição do setor para a balança de pagamentos e, também, revela a competitividade do turismo brasileiro – corresponde ao aspecto do PNT que tem apresentado resultados mais expressivos no passado recente. De fato, a entrada de divisas em 2007 e 2008 situou-se muito próximo às metas previstas para o período. O estudo ressalta, entretanto, que os resultados obtidos refletiram principalmente o crescimento da permanência média do turista ou o acréscimo de seu gasto *per capita*, pois a entrada de estrangeiros situou-se aquém do esperado por ocasião do estabelecimento da meta.

Para o período 2009-2010, o capítulo sugere que o cenário macroeconômico não é condizente com as metas que embutem crescimento da receita de divisas de 13% a.a. Por isso, seria recomendável sua revisão, no sentido de que reflitam o comportamento econômico ou da renda *per capita* média ponderada dos principais países emissores.

O capítulo 11 tem como objetivo apresentar as principais questões econômicas e institucionais envolvendo os portos brasileiros nos últimos anos, com destaque para a definição da classificação dos portos e a contribuição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para reduzir os gargalos deste setor. O estudo justifica-se pela importância que o setor portuário tem para a economia brasileira, em geral, e o comércio internacional, especificamente. A participação dos portos na relação comercial brasileira com o resto do mundo chegou a aproximadamente 80%, em 2008.

Ao traçar panorama do setor portuário brasileiro, o capítulo apresenta, de entrada, conceitos básicos sobre os portos e o setor aquaviário de modo geral, descreve os diversos componentes físicos e tecnológicos existentes nestas estruturas de transporte e exhibe o quantitativo e a distribuição espacial dos principais portos do país. Além disso, identifica o papel de cada

agente institucional do setor e as relações existentes entre estes, apresentando o novo marco legal portuário, iniciado com a Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/1993), a qual instituiu nova estrutura organizacional para operação e administração.

A classificação dos portos apresentada no estudo reflete a aplicação de metodologia desenvolvida pelo Ipea, com base em informações de produtos oriundos do comércio internacional realizado pelas unidades da Federação, construída a partir das exportações e das importações realizadas por cada empresa constante do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). A classificação dos portos emprega seis variáveis econômicas: *i*) área geográfica de influência – hinterlândia; *ii*) porte – grande, médio ou pequeno; *iii*) participação do porto no comércio internacional do Brasil; *iv*) número de setores de atividade econômica atendidos – acima de US\$ 100 milhões; *v*) âmbitos de atuação dos portos – nacional, regional ou local; e *vi*) valor agregado médio dos produtos transacionados.

Para chegar à classificação, primeiramente foram gerados critérios que permitiram quantificar as variáveis. Em seguida, estabeleceram-se os pesos para os critérios de acordo com a importância no cenário do comércio internacional. Por fim, o somatório ponderado das variáveis originou a classificação nacional dos portos brasileiros. A partir desta, foi possível constatar que cinco portos nacionais concentram 66,3% do valor do comércio internacional realizado por via marítima em 2007, entre outras informações relevantes.

No que se refere ao investimento nos portos brasileiros, afirma-se que a evolução do setor fez que o governo – seguindo planos e programas, tais como o Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) e o PAC – assumisse as obras de infraestrutura portuária, enquanto a iniciativa privada ficou responsável pelos equipamentos e pela manutenção das instalações. Os dados apresentados mostram que, desde 2003, o principal investidor no setor é a iniciativa privada. Por sua vez, a análise da evolução da participação dos investimentos no financiamento do setor permite verificar que a situação pouco alterou-se na última década. Com a falta de correspondência entre os investimentos ocorridos e o forte crescimento da demanda, os entraves enfrentados anteriormente, em razão do desgaste e da obsolescência, foram ampliados. Para melhor avaliar a demanda reprimida por serviços portuários, o texto apresenta levantamento de 264 obras de infraestrutura portuária, acesso ou apoio, que se mostram necessárias para melhoria da eficiência operacional e competitividade dos portos nacionais.

Entretanto, chama atenção o fato de que, do orçamento de R\$ 646 bilhões previstos no PAC para obras, apenas R\$ 37,1 bilhões serão destinados à infraestrutura de transportes, inclusive a portuária, o que não representa fração satisfatória do universo de demandas existentes. O estudo alerta que o PAC engloba não mais do que 23% do orçamento total para solução dos gargalos nos portos nacionais, deixando lacuna de R\$ 33,02 bilhões em demandas por investimento no setor. Este fato demonstra que é fundamental que as obras do PAC sejam executadas segundo os cronogramas físicos, isto é, sem atrasos, para que o país não passe por colapso do sistema portuário, nos anos à frente, caso haja retomada do crescimento econômico na faixa de 5% a.a.

Por fim, o trabalho evidenciou que, de modo geral, existem reclamações por parte dos usuários do sistema portuário nacional – os empresários do comércio exterior – de que é necessário modernizar o processo de gestão, buscando mais eficiência gerencial e qualidade no atendimento ao cliente. Cabe à administração pública buscar reduzir entraves burocráticos para liberação de cargas e maior articulação entre diversas autoridades públicas.

O último capítulo, 12, trata de aspecto crucial para o desenvolvimento e a transformação da base produtiva brasileira pela inovação. O estudo analisa ainda as formas por meio das quais o Estado pode induzir tal transformação e quão bem faz isto.

O capítulo mostra que o Brasil vem construindo, ao longo dos últimos 25 anos, sistema robusto de fomento à inovação. O processo de institucionalização da atividade de pesquisa no Brasil teve início em 1951, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (Capes). Em 1968, ocorre a promulgação da reforma universitária e, em seguida, é criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Este fundo é uma das principais inovações institucionais no fomento à ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no Brasil e sua atuação começou quando a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), criada em 1967, passou efetivamente a atuar como secretaria executiva deste fundo.

Nos anos 1980, os incentivos de fomento à inovação do Brasil diminuem em razão da crise financeira do Estado brasileiro. A política mais importante nesta década foi a Lei de Informática (Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984), que, entre outras matérias, estabelecia reserva de mercado para produtores domésticos. Outras duas iniciativas importantes de incentivo à inovação no Brasil na década de 1990 foram o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) e o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA).

A grande mudança no arcabouço institucional de fomento à inovação no Brasil começa em 1999 com a criação dos fundos de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico, mais conhecidos como fundos setoriais (FS). A criação destes fundos teve por objetivo vincular parte da arrecadação do governo federal às políticas de CT&I, evitando que repetisse o que aconteceu nos anos 1980 e 1990, quando os recursos do FNDCT foram drasticamente reduzidos.

A despeito dos avanços na disponibilidade dos recursos para o fomento à inovação, não se tinha estabelecido arcabouço jurídico que permitisse atuação mais efetiva do Estado neste sentido. Tal fato ocorreu com discussões no âmbito da Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), de 2003, que impulsionaram a criação da Lei da Inovação, em 2004, e da Lei do Bem, de 2005. Juntas, hoje, estas leis estabelecem as linhas gerais de incentivo à inovação no Brasil, que passou a contar com sistema mais integrado e coerente para indução da inovação nas empresas nacionais. Assim, as empresas brasileiras dispõem de: *i*) incentivo fiscal à P&D semelhante ao praticado nos principais países do mundo – automática e sem exigências burocráticas; *ii*) possibilidade de subvenção a projetos considerados importantes para o desenvolvimento tecnológico; *iii*) subsídio para fixação de pesquisadores nas empresas; *iv*) programas de financiamento à inovação de capital empreendedor; e *v*) arcabouço legal mais propício ao investimento em inovação.

Apesar disso, ainda é necessário aumentar os recursos disponibilizados para inovação, o que exige, entre outras coisas, que os recursos dos FSs não sejam mais contingenciados, pois a participação do fomento público à P&D das empresas no Brasil ainda é relativamente pequena. Em 2005, apenas 7,4% dos gastos privados em inovação eram provenientes de financiamento público em contraste com 88,6% de recursos próprios das empresas. Ademais, os gastos totais em P&D no Brasil, em 2005, representaram apenas 1,3% do PIB, ante 2,3% deste indicativo, na média, nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para que atinja 2% do PIB, os dispêndios adicionais em P&D no Brasil deveriam ser de R\$ 12,78 bilhões, o que mostra a necessidade de aumento de recursos voltados à CT&I para que o Brasil aproxime-se da média dos países da OCDE.

Apesar do avanço que representou a criação dos FSs para o fomento à inovação, os recursos destes fundos ainda estão sujeitos a contingenciamentos, o que significa que parte do orçamento para ações de fomento à inovação tem sido apropriada para geração de superávit primário. Embora esta prática tenha diminuído nos últimos anos, em 2008, de acordo com informações disponíveis no sítio do MCT, os FSs arrecadaram R\$ 2,51 bilhões, mas R\$ 925,7 milhões foram depositados como reserva de contingência. De maneira geral, o estudo sugere que, considerando também o avanço da legislação de fomento à inovação mostrada ao longo do estudo, os órgãos públicos e as empresas privadas ainda estão em fase de adaptação à nova legislação de apoio à pesquisa e à inovação no Brasil. Entre outras coisas, as universidades brasileiras precisam aproximar-se do setor privado, mas o sistema de contratação de pesquisadores pela universidade ainda é muito rígido. O estudo também ressalta que o funcionamento do Estado brasileiro ainda é relativamente ineficiente quando comparado à burocracia dos países que mais inovam. Mesmo as organizações sociais criadas no Brasil para dar agilidade à ação do governo estão cada vez mais amarradas, dada a interpretação que o Tribunal de Contas da União (TCU) faz de suas atividades, exigindo os mesmos controles a que estão sujeitos qualquer órgão do Estado. Outro aspecto deste mesmo problema da organização do setor público é a falta de coordenação das várias instituições públicas – CNPq, FINEP, BNDES, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (Inpi) etc. – envolvidas na política de fomento à inovação no Brasil. Assim, muito se avançou na estrutura legal das políticas de apoio à CT&I nos últimos dez anos, mas pouco, na reforma do Estado que o torna compatível com a maior agilidade exigida para execução destas novas políticas. Este é, no momento, o maior desafio do país.

DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO

1 APRESENTAÇÃO

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi formulada em conjuntura econômica extremamente favorável em termos de crescimento econômico e sugeria que o país tinha resolvido alguns dos seus maiores problemas estruturais e havia alcançado, definitivamente, as condições necessárias para o crescimento sustentável da sua economia.

Em maio de 2008, quando a política foi lançada, a taxa de investimento na economia vinha crescendo, em termos anualizados, desde o último trimestre de 2005, ou seja, por mais de 13 trimestres. No primeiro trimestre de 2008, a taxa de investimento já tinha alcançado o maior valor desde o quarto trimestre de 1995 – 17,9% do produto interno bruto (PIB). A taxa de crescimento anualizada deste, no primeiro trimestre do ano passado, estava em 5,9%, também o maior valor das últimas décadas.

Além disso, todos esses bons indicadores econômicos vinham acompanhados de substantiva melhoria na situação externa brasileira, que, historicamente, representou restrição importante ao crescimento do país. A dívida pública estava em declínio e os níveis de desigualdade vinham reduzindo-se de forma significativa.

Tudo indicava, portanto, que se vivia novo ciclo de crescimento sustentado na economia brasileira. De certa forma, esta percepção influenciou decisivamente a concepção da PDP, principalmente no que diz respeito às motivações e aos principais desafios que deveriam ser enfrentados por esta política. A apresentação da política ressaltava estes e outros fatores – como mercado de crédito e capitais em expansão, baixa inflação, recursos disponíveis no setor privado para investimentos, entre outros – como novas oportunidades para política de desenvolvimento do setor produtivo nacional. O próprio objetivo central da PDP foi definido como o de “dar sustentabilidade ao atual ciclo de expansão da economia”.

O cenário econômico favorável, além de influenciar a definição dos objetivos centrais da PDP, também favoreceu a implementação de diversas medidas de desoneração tributária e financiamento. O aumento da arrecadação federal ocorrido nos últimos anos facilitou sobremaneira a adoção, pela PDP, de diversas medidas de desoneração tributária que, segundo o Ministério da Fazenda (MF), representariam custo fiscal de, aproximadamente, R\$ 21 bilhões entre 2008 e 2011.

A crise internacional modificou abruptamente diversas das premissas que nortearam a elaboração da PDP. No último trimestre de 2008, o PIB caiu 3,6% em relação ao terceiro trimestre e a taxa de investimento trimestral, que havia alcançado 20,4% – quase a meta da PDP para 2010 – no terceiro trimestre, voltou aos 18,5% do início de 2008. Tanto as exportações quanto as importações brasileiras, por sua vez, caíram aproximadamente 25% nos primeiros dois meses do ano em relação ao mesmo período do ano anterior. Além disso, uma das principais variáveis para manutenção dos investimentos na economia brasileira, o crédito, ficou mais caro e escasso, especialmente para empresas menores.

Dado esse novo cenário, a questão mais relevante que se coloca neste momento, para a PDP, é em que medida esta mudança abrupta da conjuntura macroeconômica afeta o desenho, as metas, os desafios e as medidas implementadas pela política.

O presente capítulo está estruturado da seguinte forma: *i*) a seção 2 apresenta avaliação das metas da PDP em face da nova conjuntura econômica; *ii*) a seção 3 realiza avaliação geral desta até o momento; *iii*) a seção 4 apresenta os desafios da indústria brasileira a longo prazo e é seguida pelas Considerações Finais e Referências; e, por fim, *vi*) o Anexo apresenta as medidas da PDP para três setores selecionados – energia nuclear, tecnologias da informação e comunicação e bens de capital.

2 AS METAS E OS DESAFIOS DA PDP EM FACE DA NOVA CONJUNTURA

Na conjuntura atual – de crise internacional –, as perspectivas de crescimento da economia brasileira para 2009 foram significativamente reduzidas: o governo diminuiu sua previsão de crescimento para 2%, ao passo que a média das previsões de mercado atualmente expressa projeção de crescimento de menos de 1%, segundo os últimos boletins *Focus* do Banco Central do Brasil (Bacen). Neste contexto, dar sustentabilidade ao atual ciclo de crescimento da economia – principal objetivo da PDP – parece não ser mais a questão central.

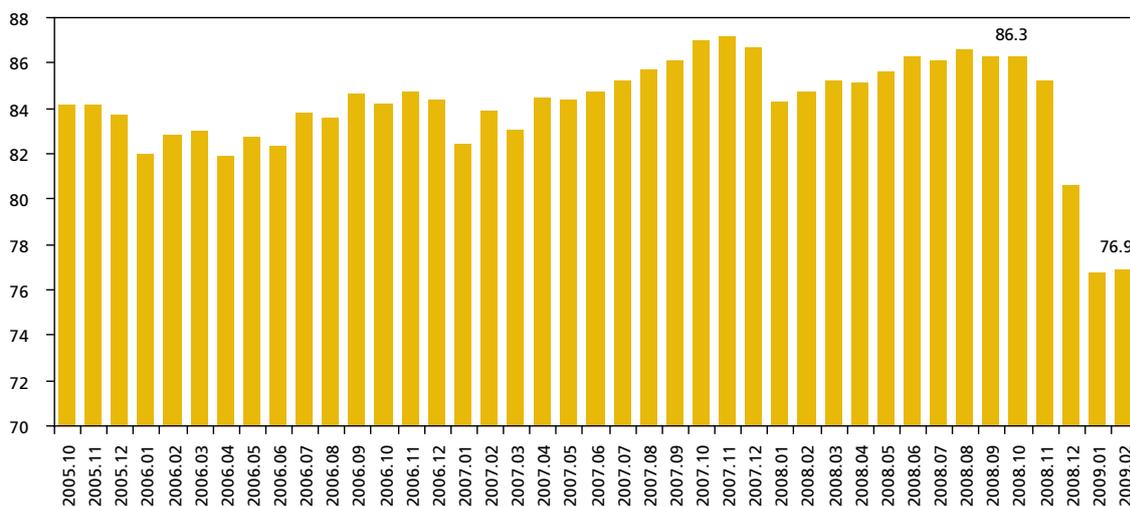
Foram quatro os principais desafios mapeados para atingir esse objetivo: *i*) ampliar a capacidade de oferta; *ii*) preservar a robustez do balanço de pagamentos; *iii*) elevar a capacidade de inovação; e *iv*) fortalecer as micro e pequenas empresas. A estes quatro desafios, estão relacionadas às quatro principais metas da política, que deveriam ser alcançadas até 2010: *i*) ampliar a taxa de investimento na economia brasileira para 21% do PIB; *ii*) aumentar a participação brasileira nas exportações mundiais para 1,25%, o que significaria exportar US\$ 208 bilhões em 2010; *iii*) ampliar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) para 0,65% do PIB; e *iv*) ampliar em 10% o número de micro e pequenas empresas exportadoras.

Nesse sentido, é importante ressaltar que o fato de que o objetivo central da PDP tenha sido definido sob forte influência de conjuntura extremamente favorável, não reduz relevância a longo prazo de algumas de suas metas e desafios.

O primeiro desses desafios, ampliar a capacidade de oferta, também foi definido em momento muito particular da economia brasileira, no qual o firme crescimento das demandas

doméstica e internacional estavam pressionando a capacidade instalada da economia brasileira. De fato, o nível de utilização da capacidade instalada na indústria chegou, em setembro, ao mais alto desde 1995 – o primeiro ano da série da Fundação Getulio Vargas (FGV) – mais de 86%. Esta elevada utilização da capacidade estava exercendo pressões sobre os preços, o que levou o Bacen a iniciar novo ciclo de alta nas taxas de juros em março do ano passado. Com a crise internacional, esta situação mudou de forma significativa. Em fevereiro de 2009, o nível de utilização da capacidade instalada caiu cerca de dez pontos percentuais (p.p) para pouco menos de 77%, conforme pode ser observado no gráfico 1. Ou seja, na conjuntura atual, de redução da utilização da capacidade, é muito provável que haja redução dos investimentos na economia, pelo menos a curto prazo.

GRÁFICO 1
Nível de utilização da capacidade instalada na indústria – 2005-2009
 (Em %)



Fontes: FGV e Ipeadata.
 Elaboração: Ipea.

Apesar de a conjuntura atual não estimular a ampliação dos investimentos, é bem verdade que recolocar o país em trajetória de crescimento sustentado requer ampliar, a longo prazo e de forma estrutural, os níveis de investimento como proporção do PIB. A tabela 1 mostra as taxas de investimento, como proporção do PIB, no mundo, nos países desenvolvidos e em alguns países em desenvolvimento selecionados. Pode-se observar que a média mundial é de taxa de investimento – formação bruta de capital fixo (FBCF) sobre o PIB – de cerca de 22% do PIB e esta é maior nos países em desenvolvimento (26,6%), número que também deve ser muito influenciado pela taxa de investimento chinesa, que é de mais de 40% do PIB.

TABELA 1
Taxas de investimento no mundo e em países selecionados – 2006

País	FBCF/PIB
Mundo	22,1
Países desenvolvidos	20,6
Países em desenvolvimento	26,6
México	19,7
Argentina	16,4
China	42,9
Índia	29,5
Rússia	17,9

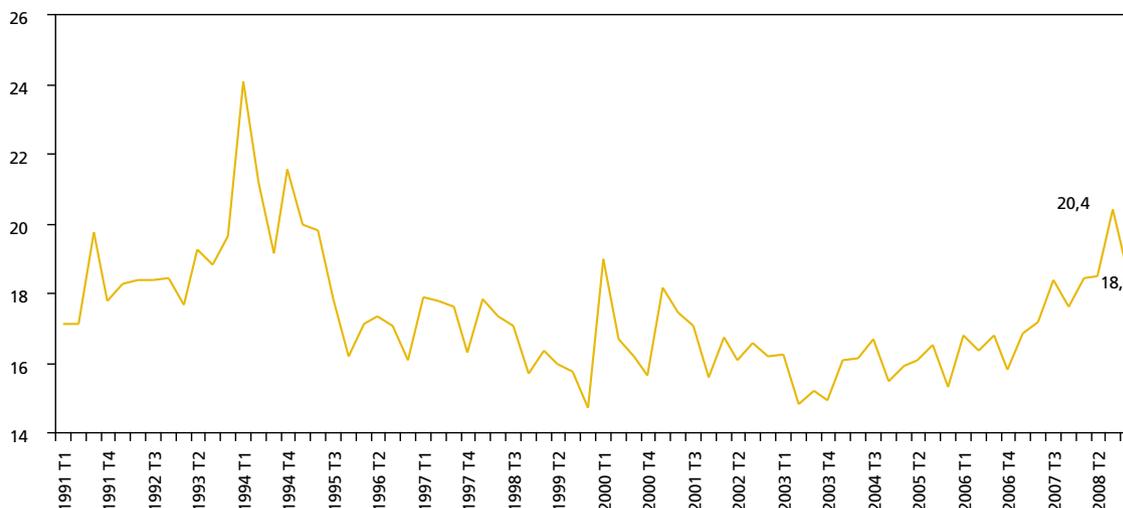
Fonte: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) – Handbook of Statistics.
Elaboração: Ipea.

Desde 2005, o Brasil vem conseguindo ampliar significativamente sua taxa de investimento, e, no terceiro trimestre de 2008, esta taxa alcançou 20,4% – número muito próximo à meta da PDP. Esta ampliação dos investimentos foi impulsionada pela conjuntura positiva de aumento da demanda doméstica e das exportações. Entretanto, a reviravolta ocasionada pela crise internacional fez que a taxa caísse rapidamente no último trimestre do ano, voltando ao patamar de 18,5%, próximo da média de 2008, conforme pode ser observado no gráfico 2. Os indicadores mais recentes também indicam redução dos investimentos no início de 2009, baixa utilização da capacidade e queda nas exportações e na demanda doméstica contribuem para a redução dos investimentos nos próximos meses. Esta redução parece ser corroborada, também, pela redução nos anúncios de investimentos nos últimos meses de 2008,¹ pela queda nas importações e na produção doméstica de bens de capital.

1. Os anúncios de investimentos realizados por empresas brasileiras na imprensa e mapeados pela Rede Nacional de Informação sobre Investimentos (Renai) tiveram expressiva redução no segundo semestre de 2008, especialmente após setembro.

GRÁFICO 2

Taxa trimestral de investimento no Brasil (preços correntes) – 1º trimestre de 1991 ao 4º trimestre de 2008
(Em % do PIB)



Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/Ipea. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Elaboração: Ipea.

As oscilações conjunturais dos níveis de investimento no Brasil mostram que, mais do que ampliar a taxa de investimento a curto prazo, é preciso mantê-la estável, ao longo do tempo, em patamares superiores aos que tem sido a média brasileira nos últimos anos. Isto depende de vários fatores, entre estes, o crescimento da demanda. Nesse sentido, como afirma Kupfer (2003):

(...) a expansão da oferta exige a realização de investimentos em nova capacidade produtiva. Estes, além de ambiente macroeconômico favorável, exigem dinamismo da demanda. No que respeita aos mercados internacionais, esse é um ponto extremamente negativo, haja vista especialização da pauta de exportações brasileiras em produtos de baixa elasticidade-renda da demanda mundial.

Esse último comentário leva à segunda meta proposta pela PDP: ampliar a participação brasileira nas exportações mundiais, para garantir a robustez do balanço de pagamentos. Nos últimos anos, o cenário internacional favorável para as exportações brasileiras – crescimento da demanda mundial e aumento nos preços das *commodities* – foi fator importante para o desempenho das exportações brasileiras. De 2004 a outubro de 2008, o Brasil ampliou de pouco mais de 1% para 1,25% a participação nas exportações mundiais. Esta, aliás, é a meta que foi definida na PDP para ser atingida até 2010.

Nesse cenário, dois elementos merecem mais atenção. O primeiro é o fato de que a crise internacional tem levado à redução substantiva no volume do comércio mundial e, conseqüentemente, nas exportações brasileiras. As estimativas do governo brasileiro indicam redução de até 20% no valor das exportações em 2009. As estimativas da Organização Mundial do Comércio (OMC), por sua vez, indicam queda de 9% no volume das exportações mundiais.

Os primeiros meses de 2009 mostraram quão forte pode ser a redução no comércio mundial. No Brasil, a queda das exportações foi de mais de 25% em valor e de cerca de 20% em volume nos primeiros dois meses do ano em relação ao mesmo período de 2008. As importações estadunidenses, que podem ser bom indicador para as exportações mundiais, caíram 27%, em janeiro de 2009, em comparação com o mesmo período do ano anterior. Se o ritmo de queda das exportações brasileiras for similar ao das exportações mundiais, o país conseguirá manter a participação no comércio mundial estável. Entretanto, existe fator relevante que pode fazer que as exportações brasileiras caiam de forma mais acentuada, que é a redução no preço de várias das principais *commodities* exportadas pelo país. Existem, nesse sentido, alguns indicadores que mostram que as exportações nacionais estão caindo mais do que o comércio mundial, pelo menos nos primeiros meses do ano. Em janeiro, em comparação com este mesmo mês em 2008, enquanto as importações norte-americanas caíram 27%, as exportações do Brasil para este país caíram 39%. O mesmo ocorreu com a Argentina, cujas importações reduziram-se em 38% em janeiro, mas para onde o Brasil vendeu 51% a menos, no mesmo mês. Ou seja, em janeiro deste ano, o país perdeu mercado em seus dois principais parceiros comerciais.

Por fim, se as previsões da OMC para o comércio mundial confirmarem-se e se as exportações brasileiras caírem, em 2009, o que caíram nos primeiros dois meses do ano, o Brasil perderá participação no comércio mundial este ano. De qualquer forma, manter a participação no comércio mundial traduzir-se-á em exportações inferiores aos US\$ 208 bilhões projetados pela PDP inicialmente.

O segundo elemento importante, talvez mais do que o primeiro, é até que ponto alcançar participação maior no comércio mundial contribui para modificar a estrutura industrial do país. Boa parte do crescimento recente das exportações brasileiras pode ser atribuída à evolução favorável nos preços das *commodities*. De fato, a participação dos produtos classificados como *commodities* primárias na pauta de exportações brasileiras aumentou de menos de 40%, no início da década, para 43% em 2008, conforme pode ser observado na tabela 2. Este crescimento foi mais marcante entre 2006 e 2008. Também aumentou a participação dos produtos não classificados, que são basicamente energia e petróleo. Por sua vez, os produtos de média e alta intensidade tecnológica, que representavam 36% da pauta de exportações do país no início da década, reduziram a participação para 27%. Obviamente, os elevados preços de algumas *commodities*, que chegaram ao seu pico histórico em 2008, afetariam o valor exportado e o *share* destes produtos na pauta nacional mesmo que o *quantum* exportado não tivesse se alterado.

TABELA 2
Participação dos produtos nas exportações brasileiras, segundo intensidade tecnológica – 2000-2008
 (Em %)

Ano	<i>Commodities</i>	Mão de obra e recursos naturais	Baixa intensidade	Média intensidade	Alta intensidade	Não classificados
2000	37	14	8	18	18	5
2001	39	13	7	18	16	7
2002	39	13	8	17	15	8
2003	40	13	8	19	12	8
2004	39	12	10	19	12	7
2005	38	11	10	20	12	9
2006	39	10	8	20	12	11
2007	41	9	8	18	12	11
2008	43	7	9	16	11	13

Fontes: Secretaria de Comércio Exterior (Secex)/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Metodologia da UNCTAD (2002).
 Elaboração: Ipea.

Ou seja, apesar de termos ganhado participação no comércio mundial nos últimos anos, resta dúvida sobre o quanto deste ganho de *market share* deve-se à evolução dos preços de *commodities* e o quanto pode ser atribuído a ganho de competitividade do setor industrial, especialmente entre 2006 e 2008, quando aumentou fortemente a participação das *commodities* na pauta exportadora do país.

A terceira meta proposta pela PDP diz respeito à ampliação dos investimentos privados em P&D no país para 0,65% do PIB. Esta talvez seja a meta mais relevante em termos de seus impactos positivos sobre a estrutura produtiva do país, sobre a inserção externa e, até mesmo, sobre os investimentos em capital fixo. Existem fortes evidências de que os investimentos privados em P&D contribuem para ampliar as exportações, especialmente de produtos intensivos em tecnologia. De forma que os investimentos nesse sentido podem contribuir para ampliação dos investimentos em capital fixo na indústria. Ou seja, alcançar a meta da PDP para investimentos em P&D pode contribuir, inclusive, para que outras metas sejam alcançadas.

Em 2005, o setor privado brasileiro – indústria mais alguns segmentos do setor de serviços – investiu aproximadamente R\$ 11 bilhões em P&D – cerca de R\$ 13 bilhões em valores atuais. Ressalte-se que o setor de serviços foi incluído na Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC) do IBGE somente em 2005. Em 2000 e em 2003, a pesquisa contemplava apenas a indústria. Esta é uma das razões do aumento observado nos gastos em P&D entre 2003 e 2005.

A indústria brasileira gastou, em 2005, perto de R\$ 9 bilhões – em valores de 2008 – em P&D, ou cerca de 70% do total deste no país, o que representa aproximadamente 0,38% do PIB. Entre 2000 e 2003, reduziram-se, em termos reais, os gastos em P&D na indústria brasileira, voltando a crescer em 2005. No período 2000-2005, o crescimento foi de, aproximadamente, 16%, 3,1% ao ano (a.a.), e de 20%, entre 2003-2005, 9,8% a.a., conforme pode ser observado na tabela 3.

TABELA 3
Gastos em P&D e PIB brasileiros – 2000, 2003 e 2005
 (Em R\$ mil de 2008)

Ano	PIB	P&D indústria	P&D total	P&D indústria/PIB	P&D total/PIB
2000	2.181.975.264	8.088.529	8.088.529	0,37%	–
2003	2.295.408.992	7.795.808	7.795.808	0,34%	–
2005	2.503.199.876	9.406.490	13.509.926	0,38%	0,54%
Varição 2000-2003	5%	-4%	–	-8%	–
Varição 2003-2005	9%	21%	–	11%	–
Varição 2000-2005	15%	16%	–	1%	–

Fonte: Dados das contas nacionais e Pesquisa de Inovação Tecnológica/IBGE.
 Elaboração: Ipea.

A partir desses números, pode-se fazer estimativa de quanto seria necessário ampliar os investimentos em P&D para alcançar a meta da PDP. Em 2008, o PIB brasileiro foi de R\$ 2,9 trilhões, aproximadamente. Supondo crescimento do PIB de 1%, em 2009, e de 3%, em 2010, chegar-se-ia em 2010 com PIB de, aproximadamente, R\$ 3 trilhões.

Portanto, para alcançar a meta da PDP, seria necessário que o setor privado brasileiro investisse, em 2010, cerca de R\$ 19,5 bilhões em P&D, ou aproximadamente R\$ 6 bilhões a mais do que em 2005, em valores de 2008. Em conjuntura de crise internacional e redução dos investimentos, é muito provável que o setor privado brasileiro não mais ampliará seus esforços tecnológicos. Existe série de evidências empíricas que mostram que os investimentos em P&D são pró-cíclicos (GUELLEC; IOANNIDIS, 1997; HALL, 1992; HIMMELBERG; PETERSEN, 1994), ou seja, flutuam de acordo com as variações do nível de atividade. Em parte, isto se deve ao fato de que boa parte dos investimentos em pesquisa das empresas são financiados com recursos destas e, em conjuntura de redução de demanda e rentabilidade, o fluxo de caixa das empresas é comprometido. Ou seja, em cenário de desaceleração ou redução do crescimento, é muito provável que haja queda nos investimentos privados em tecnologia.

A PDP prevê, em suas ações sistêmicas, R\$ 6 bilhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiar a inovação entre 2008 e 2010 (R\$ 1 bilhão em 2008, R\$ 2 bilhões em 2009 e R\$ 3 bilhões em 2010). Além disso, também estão previstos recursos da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) da ordem de R\$ 1 bilhão.

O cenário de crise econômica exigiria comprometimento maior do setor público, maior do que os R\$ 3 bilhões ou R\$ 4 bilhões previstos pela PDP em 2010, para que seja alcançada a meta de 0,65% de investimentos privados em P&D em relação ao PIB. Também existem fortes evidências de que, assim como o crescimento de tal indicativo, o financiamento público à P&D tem impactos positivos sobre o investimento privado em pesquisa, especialmente a longo prazo.

Ainda assim, recorde-se que a meta proposta significa avanço importante, porém insuficiente. Nos países desenvolvidos, por exemplo, os investimentos em P&D são de, aproximadamente, 2% do PIB.

Por fim, a última meta da PDP diz respeito a aumentar em 10% o número de micro e pequenas empresas exportadoras, o que seria indicador do fortalecimento destas.

Algumas considerações podem ser feitas sobre essa meta. Em primeiro lugar, é muito provável que, em cenário de redução da demanda internacional, as pequenas empresas sejam as mais afetadas em seu desempenho comercial, o que tornaria mais difícil seu alcance.

Em segundo lugar, em vários setores de atividade, o número de empresas é muito superior ao número das existentes em outros países, com tamanho da produção similar ao brasileiro. Isto é forte indicativo de que talvez o fortalecimento das micro e pequenas empresas no Brasil deve passar mais por processo de reestruturação patrimonial e de crescimento destas empresas do que, propriamente, por ampliação da participação no comércio exterior.

Entretanto, estratégia de ampliação da base exportadora brasileira, que atingiria primordialmente as empresas menores, dado que a maior parte das grandes empresas participa do comércio internacional, pode ter impactos muito positivos sobre o crescimento e a produtividade da indústria doméstica.

3 AVALIAÇÃO GERAL DA IMPLEMENTAÇÃO DA PDP ATÉ O MOMENTO

3.1 Ações e medidas em curso

A PDP propôs amplo conjunto de medidas, algumas horizontais e outras direcionadas a setores específicos. Nesta seção, o objetivo é analisar algumas das principais medidas de caráter horizontal propostas pela política. Segundo estimativa do MF, estas medidas serão responsáveis por cerca de R\$ 12,6 dos R\$ 21 bilhões em desonerações previstas pela PDP até 2011.

Em primeiro momento, as medidas foram classificadas em quatro diferentes categorias: *i)* medidas de desoneração e isenção tributária; *ii)* medidas de crédito e financiamento; *iii)* medidas regulatórias; e *iv)* medidas que, ou por estarem pouco claras, ou por serem intenções ou diretrizes, ou, ainda, por tratarem-se de constituição de grupos de trabalho, elaboração de relatórios etc., foram classificadas como medidas diversas.

Assim, foram mapeadas 66 medidas de caráter horizontal, entre as quais 14 são medidas de crédito, nove de desoneração e oito regulatórias, além de 35 medidas classificadas como “medidas diversas” que não foram analisadas. Ao longo deste texto, o foco será as 31 medidas classificadas nas três primeiras categorias. Entre estas medidas, a grande maioria está relacionada com as exportações – 14 medidas –, cinco são destinadas a fomentar a inovação, cinco dirigidas ao investimento em capital físico, quatro são medidas de estímulo à produção, de modo geral e, por fim, três medidas têm impactos tanto sobre investimento em capital físico quanto sobre atividades inovativas.

Entre essas 31 medidas, muitas publicadas na Medida Provisória (MP) nº 428/2008, que foi convertida na Lei nº 11.774/2008, foram identificadas 20 que estão em vigor, ou seja, foram regulamentadas e estão plenamente operacionais. Para cinco destas medidas, não

foi possível obter informações sobre sua operacionalidade, e outras seis, embora tenham sido divulgadas e estejam previstas na legislação da PDP, pelas informações que se tem, ainda não foram regulamentadas. Ou seja, seis das medidas propostas ainda não estão em vigor, algumas muito relevantes, pelo menos, em termos de seu custo fiscal. No grupo das não regulamentadas estão, por exemplo, a prorrogação, até 2010, do mecanismo de depreciação acelerada previsto na Lei nº 11.051/2004, que prevê a depreciação em 50% do tempo normal, para todos os setores de atividade. Esta medida, segundo as estimativas do MF, teria custo fiscal de, aproximadamente, R\$ 3 bilhões entre 2008 e 2010. Outra medida que ainda não entrou em vigor é a mudança, no caso do Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Preponderantemente Exportadoras (RECAP), do critério de empresa preponderantemente exportadora dos atuais 80% de exportações em relação ao faturamento para 70% para a maioria dos setores e 60% em alguns setores intensivos em mão de obra. O custo seria de R\$ 2,4 bilhões, entre 2008 e 2011. Ou seja, cerca de R\$ 5 bilhões do custo fiscal, R\$ 21 bilhões previstos pela PDP, estão relacionados a medidas que ainda não estão em vigor.

Existem outras medidas que ainda não estão operacionais, uma medida de desoneração e outras três medidas regulatórias, segundo informações disponíveis. São elas: *i*) depreciação imediata para investimentos em P&D; *ii*) regulamentação do transporte multimodal para mercadorias destinadas ao exterior; *iii*) simplificação da habilitação no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) para empresas exclusivamente exportadoras; e *iv*) alteração da legislação de defesa comercial para permitir extensão de medidas a terceiros países e aplicação de regras de origem.

3.2 Análise de alguns dos principais instrumentos horizontais da PDP

O objetivo desta seção é fazer avaliação preliminar de algumas das medidas horizontais propostas pela PDP. Entre estas, foram selecionadas algumas de maior relevância, a saber:

1. Ampliação do RECAP: redução – de 80% para 70%, para a maior parte dos setores – do coeficiente de exportação necessário para que a empresa seja considerada predominantemente exportadora e, portanto, tenha acesso ao programa. O custo fiscal desta medida foi estimado, pelo MF, em R\$ 2,4 bilhões entre 2008 e 2010.
2. Ampliação do *drawback* verde-amarelo: suspensão do Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na compra de insumos locais destinados à produção de bens exportados.
3. Ampliação do orçamento e da abrangência do Programa de Crédito à Exportação (Proex), bem como ampliação do orçamento para R\$ 1,3 bilhão e do limite máximo de faturamento para que a empresa tenha acesso ao Proex Financiamento.

3.2.1 Ampliação da abrangência do RECAP: redução do critério para empresa preponderantemente exportadora

O RECAP foi instituído pela Lei nº 11.196 (Lei do Bem), de novembro de 2005, e regulamentado pelo Decreto nº 5.649, de dezembro desse ano. O regime desonera do PIS e da Cofins a aquisição – no mercado interno ou na importação – de máquinas e equipamentos realizada por empresas caracterizadas como preponderantemente exportadoras.

Entre 2006 e fevereiro de 2009, apenas 207 empresas utilizaram os benefícios do programa, a maior parte delas (111 empresas) ainda em 2006. Uma das razões para a baixa abrangência do RECAP é o critério adotado para caracterizar as empresas predominantemente exportadoras. Segundo a legislação de 2006, para ser beneficiária do RECAP, as exportações da empresa deveriam ser iguais ou superiores a 80% da sua receita bruta, o que torna a amplitude e o escopo do programa bastante circunscritos. Em 2006 existiam, na indústria brasileira, cerca de 600 empresas cujas exportações superavam os 80% do faturamento bruto – ou seja, o público potencial do RECAP é formado, aproximadamente, por este número.

Uma das medidas propostas pela PDP foi, justamente, ampliar a abrangência do RECAP por meio da redução do critério de corte para empresas preponderantemente exportadoras. Pela Lei nº 11.774, de setembro de 2008, ficou instituído que empresa preponderantemente exportadora, para fins do RECAP, é a com exportações superiores a 70% do valor da produção, ou a 60% para setores intensivos em mão de obra – pedras ornamentais, beneficiamento de madeira, beneficiamento de couro, calçados e artefatos de couro, têxtil, de confecção e de móveis de madeira. De acordo com a tabela 4, esta ampliação aumentaria significativamente, em mais de 25%, o público-alvo do RECAP, de 585 – no universo das empresas com mais de 30 pessoas ocupadas – para 747 empresas.

TABELA 4
Número de empresas preponderantemente exportadoras na indústria brasileira – 2006

Coefficiente de exportação	Número de empresas	Número de empresas com mais de 30 pessoas ocupadas
Maior que 80%	615	585
Maior que 70%	785	747

Fontes: Pesquisa Industrial Anual (PIA)/IBGE e Secex/MDIC.
Elaboração: Ipea.

Entretanto, apesar de a Lei nº 11.774/2008 ter sido promulgada em setembro, a alteração do RECAP, pelas informações disponíveis, ainda não foi regulamentada e, portanto, ainda não está operacional. Dessa forma, os eventuais impactos desta medida em termos da ampliação das empresas beneficiárias do RECAP ainda não puderam ser observados. O gráfico 3 mostra o número de empresas que acessaram o RECAP, mensalmente, desde 2006. Ainda assim, a alteração do critério de predominantemente exportadora de 80% para 70%, como será na maior parte dos setores, aumenta em aproximadamente 27% o

número potencial de empresas que podem aderir ao regime. Supondo que se mantenha a proporção entre empresas beneficiárias e o total de empresas que atendem aos critérios, esta alteração levaria o número de empresas beneficiárias das atuais 207 para algo em torno de 260 empresas. Ou seja, na medida em que, pelas simulações realizadas pelo MF, é uma das três medidas com maior custo fiscal, atenderá, quando implementada, apenas 60 novas empresas, aproximadamente.

Traçar perfil das empresas beneficiárias do programa pode ajudar a fazer avaliação pormenorizada dos seus efeitos. Entre as 207 empresas beneficiárias do programa neste período, apenas 127 são empresas industriais. Estas responderam por cerca de 7% do valor total das exportações da indústria brasileira em 2006.

Quanto à sua distribuição setorial, 80% das beneficiárias do RECAP estão concentradas em apenas cinco setores, todos de baixa intensidade tecnológica: produtos de madeira (25%), móveis e indústrias diversas (17%), couro e calçados (15%), metalurgia básica (13%) e alimentos e bebidas (11%).

3.2.2 *Drawback* verde-amarelo

Impactos potenciais do *drawback* verde-amarelo

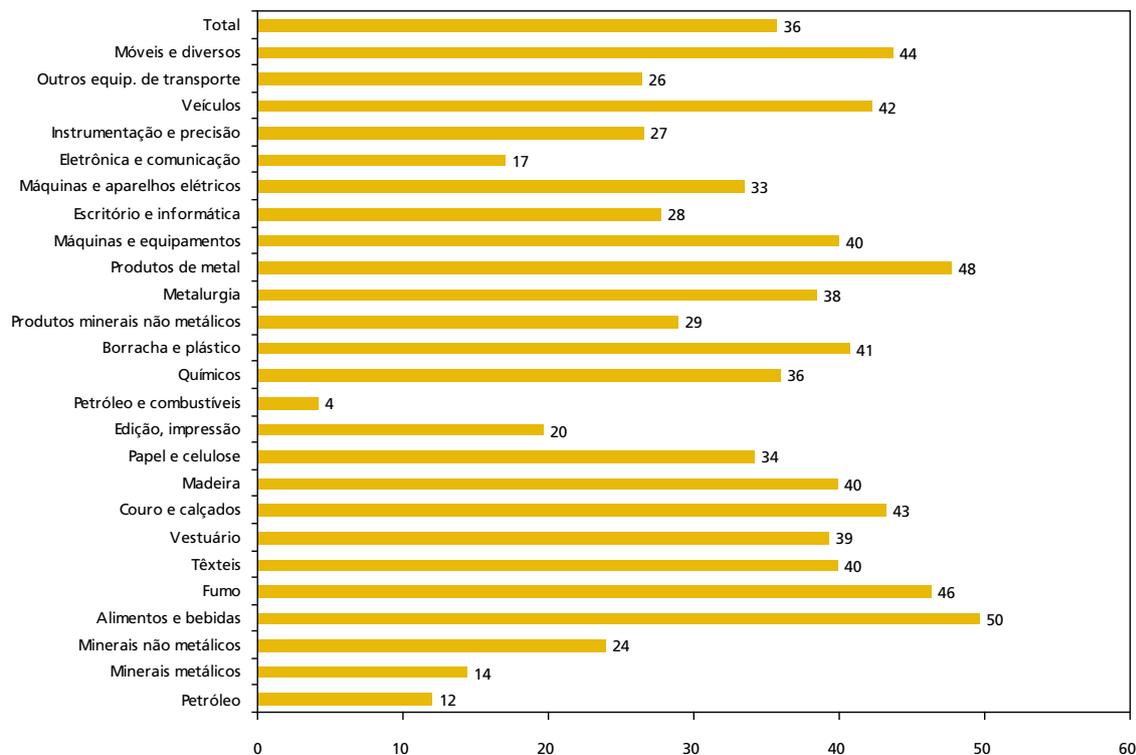
O *drawback* verde-amarelo constitui extensão do mecanismo tradicional desse tipo e prevê a suspensão do pagamento de IPI e PIS/Cofins incidentes sobre a aquisição – no mercado interno – de insumos e matérias-primas a ser utilizados no processo de fabricação de bens destinados à exportação. Antes desta medida, os exportadores tinham de pagar estes tributos, gerando créditos tributários que poderiam ser utilizados ou ressarcidos posteriormente.

Nesse sentido, a medida reduz a necessidade de fluxo de caixa das empresas exportadoras na magnitude do valor do imposto incidente sobre insumos e matérias-primas. Saber qual é esta magnitude dos impostos e quanto estes representam na estrutura de custos das empresas exportadoras é objetivo deste trabalho.

GRÁFICO 3

Participação da compra de insumos, realizada no mercado interno, nos custos totais das empresas exportadoras da indústria – 2006

(Em %)



Fontes: PIA/IBGE e Secex/MDIC.
Elaboração: Ipea.

Quanto maior a parcela dos insumos no total de custos das empresas exportadoras, maior deverá ser o impacto da suspensão de impostos realizada pelo *drawback*. Na indústria brasileira, de modo geral, os gastos com matérias-primas e insumos representam cerca de metade dos custos totais de produção das empresas exportadoras. Nestes, estão incluídos todos os custos das operações industriais e os gastos com mão de obra, consumo de combustíveis e energia, serviços industriais e de manutenção etc.

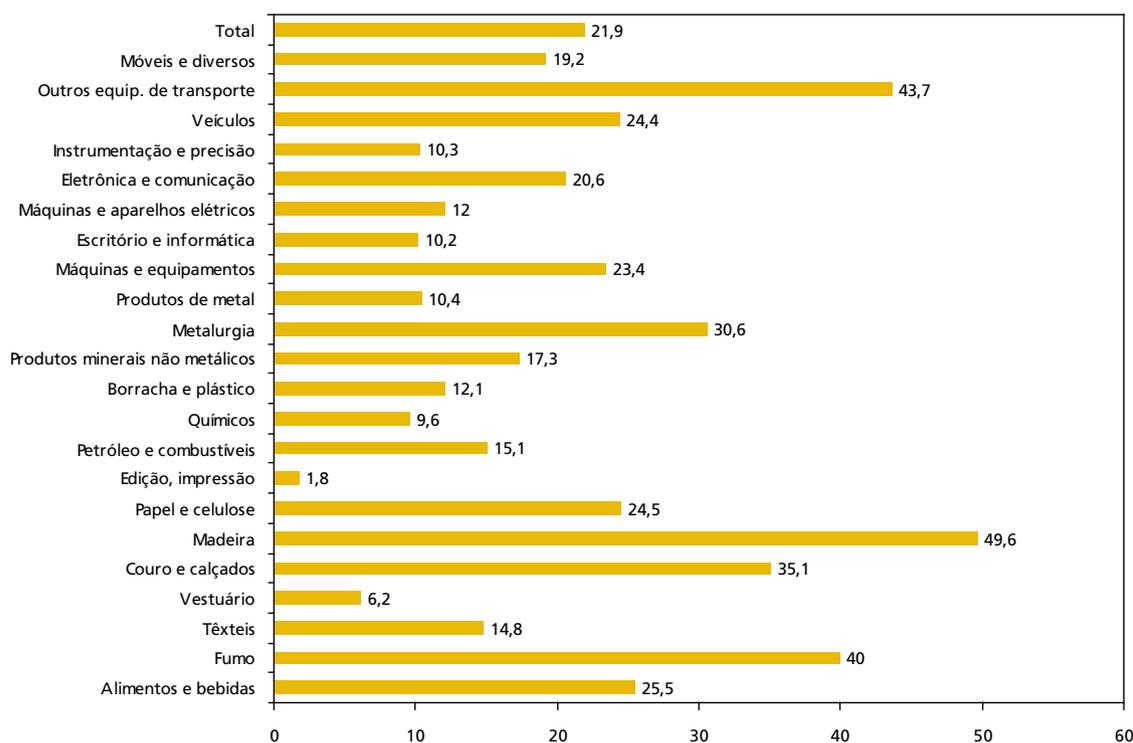
Em relação à compra de insumos no mercado doméstico, a participação é, evidentemente, pouco menor. No total da indústria brasileira, a compra de insumos e matérias-primas no mercado doméstico – objeto da suspensão de impostos prevista no *drawback* verde-amarelo – representa aproximadamente 36% dos custos totais de produção das empresas exportadoras. O gráfico 3 mostra esta participação por setor de atividade econômica.

Entretanto, para avaliar o impacto do *drawback*, também é necessário saber o quanto desses insumos é destinado à produção de bens para exportação. Com as informações derivadas da junção das bases da Secex e da PIA, é possível saber o coeficiente de exportação das empresas industriais brasileiras. Na indústria brasileira, em média, as vendas externas representam 21,9% do faturamento total das empresas exportadoras. Se a empresa exporta 30% das suas vendas, é razoável supor que 30% dos custos de produção e da compra de insumos também se devam à fabricação de bens para o mercado externo. Portanto, quanto maior o coeficiente de exportação das empresas exportadoras de determinado setor, maior será o impacto do *drawback* verde-amarelo.

GRÁFICO 4

Coefficientes médios de exportação das empresas exportadoras na indústria brasileira – 2006

(Em %)



Fontes: PIA/IBGE e Secex/MDIC.
Elaboração: Ipea.

Por fim, a última informação necessária para calcular o impacto do *drawback* sobre os custos de produção das empresas exportadoras é a alíquota dos impostos sujeitos à suspensão. A alíquota média do PIS é de 1,65% e a da Cofins de 7,6%. Juntos, estes dois tributos totalizam alíquota média acumulada de 9,25%. As alíquotas do IPI, por sua vez, variam significativamente entre produtos e setores, o que torna mais difícil a tarefa de estimar qual a alíquota efetivamente paga, em média, pelas empresas de determinado setor. Isto depende de saber de quais setores fornecedores determinada empresa adquire os insumos no mercado doméstico e qual a alíquota incidente sobre estes setores.

Simulação realizada pelo Departamento de Operações de Comércio Exterior (Decex) mostra que a alíquota acumulada dos três impostos (PIS, Cofins e IPI) variou de 12,11% a 17,71% para cinco produtos selecionados. Assim, no exercício a seguir, optou-se por considerar dois cenários de alíquotas para estes impostos – no primeiro, as alíquotas seriam de 12% e no segundo, 18%. Ou seja, a compra de matérias-primas no mercado doméstico ficaria entre 12% e 18% mais barata com a suspensão dos impostos. Este percentual seria revertido na ampliação do fluxo de caixa das empresas exportadoras, dado que estas não terão de esperar a restituição ou a utilização de créditos tributários decorrentes dos impostos.

Para saber o que esse percentual significa, em termos monetários, basta multiplicá-lo pelo valor da compra de insumos domésticos destinado à produção de bens exportados que, por sua vez, foi estimado pela multiplicação do valor da compra de insumos no mercado doméstico pela média do coeficiente de exportação das empresas exportadoras em cada setor. A tabela 5 resume este procedimento para o total da indústria.

TABELA 5

Estimativa do valor da suspensão de IPI e PIS/Cofins derivada do *drawback* verde-amarelo para as empresas industriais exportadoras – simulação a partir dos dados de 2006
(Em R\$ milhões)

Variável	Valor
Custos totais	(a) 949.528
Compra de insumos e matérias-primas	(b) 465.326
Compra de insumos e matérias-primas no mercado doméstico	(c) 338.829
Exportações (em R\$) ¹	(d) 219.838
Vendas totais	(e) 1.002.260
Coeficiente de exportação (em %)	(f) = (d)/(e) 22
Compra de insumos nacionais para a produção de bens exportados	(g) = (c)*(f) 74.319
Valor estimado da suspensão (12%) – <i>drawback</i>	(h) = (g)*0,12 8.918
Valor estimado da suspensão (18%) – <i>drawback</i>	(i) = (g)*0,18 13.377
Suspensão (12%)/valor das exportações (em %)	(h)/(d) 4,1
Suspensão (18%)/valor das exportações (em %)	(i)/(d) 6,1

Fontes: PIA/IBGE e Secex/MDIC.

Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ As exportações das empresas industriais, originalmente em dólares, foram convertidas em reais pela taxa de câmbio média em 2006 (2,176).

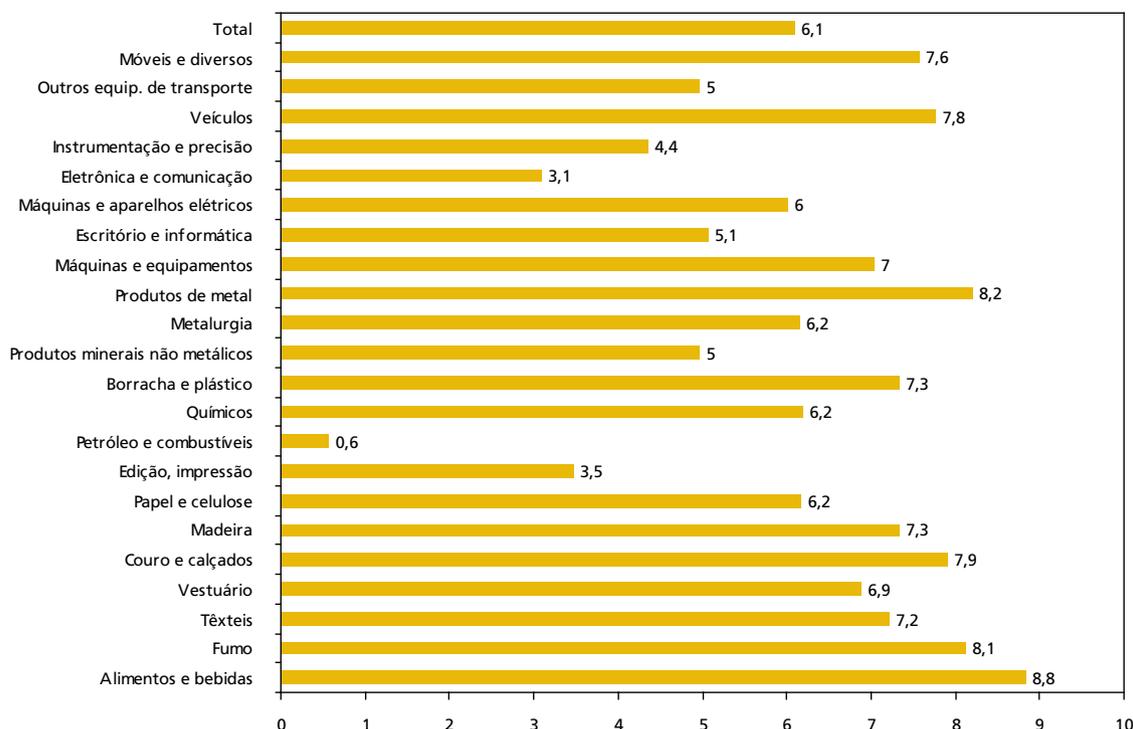
A tabela 5 mostra que, na indústria brasileira, a compra de insumos no mercado doméstico totalizou, em 2006, cerca de R\$ 340 bilhões. Estes insumos foram utilizados tanto para produção de bens vendidos no mercado interno quanto para de bens exportados. Supondo que a participação dos insumos utilizados nos bens exportados é equivalente à participação das exportações nas vendas totais, chega-se ao valor de cerca de R\$ 74 bilhões gastos, pelas empresas exportadoras, na compra de insumos destinados à industrialização de bens exportados. É sobre este valor que irá incidir a suspensão de impostos prevista no *drawback* verde-amarelo. No primeiro cenário, no qual a alíquota destes totaliza 12%, o valor que deixaria de ser pago pelas empresas exportadoras – caso todas se habilitassem para a utilização do benefício – seria de R\$ 8,9 bilhões. No segundo cenário, supondo alíquota acumulada de 18%, este valor seria de R\$ 13 bilhões.

Para se ter ideia da representatividade, a suspensão de impostos prevista pelo mecanismo de *drawback* significa algo entre 4% e 6% do valor total das exportações das empresas industriais brasileiras. Ou seja, com a utilização dos benefícios do *drawback* verde-amarelo, as empresas exportadoras não mais carregarão créditos tributários no valor médio entre 4% e 6% do valor total das exportações. Obviamente, este é o valor médio que pode variar substancialmente entre empresas, dependendo do coeficiente de exportação e da parcela de insumos que aquelas adquirem no mercado doméstico.

Esse valor também varia significativamente entre setores de atividade. Os mais exportadores e com maior utilização de insumos adquiridos no mercado doméstico serão mais beneficiados do que os setores pouco exportadores ou com baixa utilização de insumos domésticos. O gráfico 5 mostra a relação entre o valor da suspensão dos impostos e o das exportações em diferentes setores de atividade, supondo cenário no qual a alíquota acumulada dos impostos chega a 18%.

GRÁFICO 5

Valor da suspensão de IPI e PIS/Cofins prevista pelo *drawback* verde-amarelo, supondo a alíquota de 18%, como proporção das exportações, por setor de atividade – simulação realizada com informações de 2006 (Em %)



Fontes: PIA/ IBGE e Secex/MDIC.
Elaboração: Ipea.

Potencialmente, os setores mais beneficiados pela medida deverão ser aqueles nos quais o valor da suspensão de IPI e PIS/Cofins represente parcela maior das exportações, tal como demonstrado no gráfico 5. Neste gráfico, destaca-se o setor de alimentos e bebidas, em razão do elevado coeficiente de exportação e da grande proporção de insumos domésticos utilizados no seu processo produtivo. Entretanto, recorde-se que o valor estimado de suspensão de impostos supõe alíquota acumulada – entre os três impostos – de 12% a 18%. É provável que, para o setor alimentício, esta alíquota seja menor, dado que as alíquotas de IPI neste são mais baixas do que nos demais setores de atividade. Portanto, a participação das suspensões de impostos nas exportações deste setor, nesta simulação, deve estar superestimada.

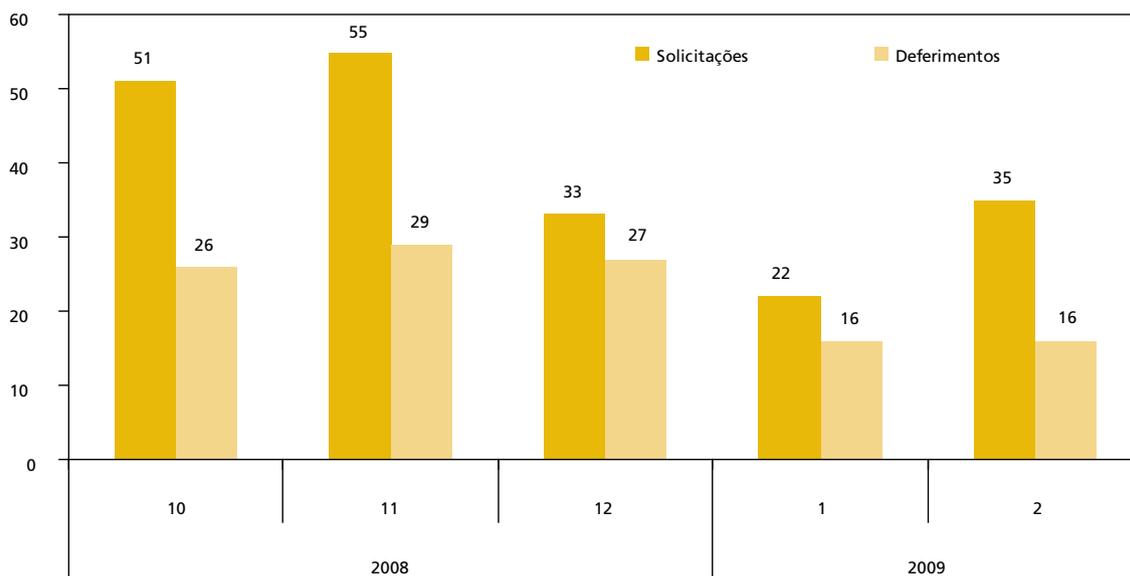
Outros setores que se destacam nessa simulação são: *i)* produtos de metal; *ii)* couro e calçados; *iii)* veículos; *iv)* móveis e indústrias diversas; e *v)* borracha e plástico. Estes seriam, potencialmente, os setores mais beneficiados pela medida.

Resultados observados do *drawback* verde-amarelo

Entre outubro de 2007 – quando começou a funcionar – e 3 de março de 2009, o *drawback* verde-amarelo já deferiu 116 atos concessórios, em 198 solicitações, atingindo total de 72 empresas. Os valores exportados, pelo seu mecanismo, chegaram a aproximadamente US\$ 1,4 bilhão neste período.

O volume de consultas e processos deferidos, mensalmente, está no gráfico 6. Pode-se perceber que o número de consultas e deferimentos, nos primeiros meses de vigência do programa, foi bastante superior ao observado nos primeiros meses de 2009.

GRÁFICO 6
Número de operações enquadradas no regime de *drawback* verde-amarelo – outubro de 2008 a fevereiro de 2009



Fonte: Secex/MDIC.

Exposto que o programa atingiu, até o momento, número reduzido de empresas perto do que seriam as que, potencialmente, poderiam utilizar o mecanismo – empresas exportadoras que acessam o mecanismo convencional de *drawback* –, a redução nas solicitações, observada nos primeiros meses do ano, parece ser um pouco precoce. Hoje, aproximadamente 2.300 empresas utilizam este mecanismo. Estas seriam, em primeiro momento, as potenciais usuárias do *drawback* verde-amarelo.

Das 72 empresas beneficiadas pelo programa até o momento, 67 estão na indústria de transformação e possuem mais de dez pessoas ocupadas. A distribuição destas empresas, por setor de atividade, pode ser observada na tabela 6.

O setor de couro e calçados aparece como principal setor, em termos de participação no *drawback* verde-amarelo, com 13% ou 19% das 67 empresas beneficiadas até o momento. Este também foi um dos setores destacados, nas simulações anteriores, como um dos que mais poderia beneficiar-se da medida, dados seus elevados coeficiente de exportação e percentual de compra de insumos no mercado doméstico. Também relevantes, em termos de participação no *drawback*, são os setores de máquinas e equipamentos, de produtos químicos e automotivo. Juntos, estes representam 60% das empresas beneficiárias do regime.

TABELA 6
Número de empresas que utilizaram o mecanismo de *drawback* verde-amarelo na indústria brasileira, por setor de atividade – outubro de 2008 a fevereiro de 2009

	Setor CNAE	Número de empresas	%
19	Couro e calçados	13	19
29	Máquinas e equipamentos	13	19
24	Produtos químicos	8	12
34	Automotivo	7	10
28	Produtos de metal	6	9
31	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	5	7
36	Móveis e indústrias diversas	4	6
15	Alimentos e bebidas	3	4
27	Metalurgia básica	3	4
33	Instrumentação e precisão	3	4
25	Borracha e plástico	2	3
Total		67	100

Fontes: MDIC e Relação Anual de Informações Sociais (Rais)/Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

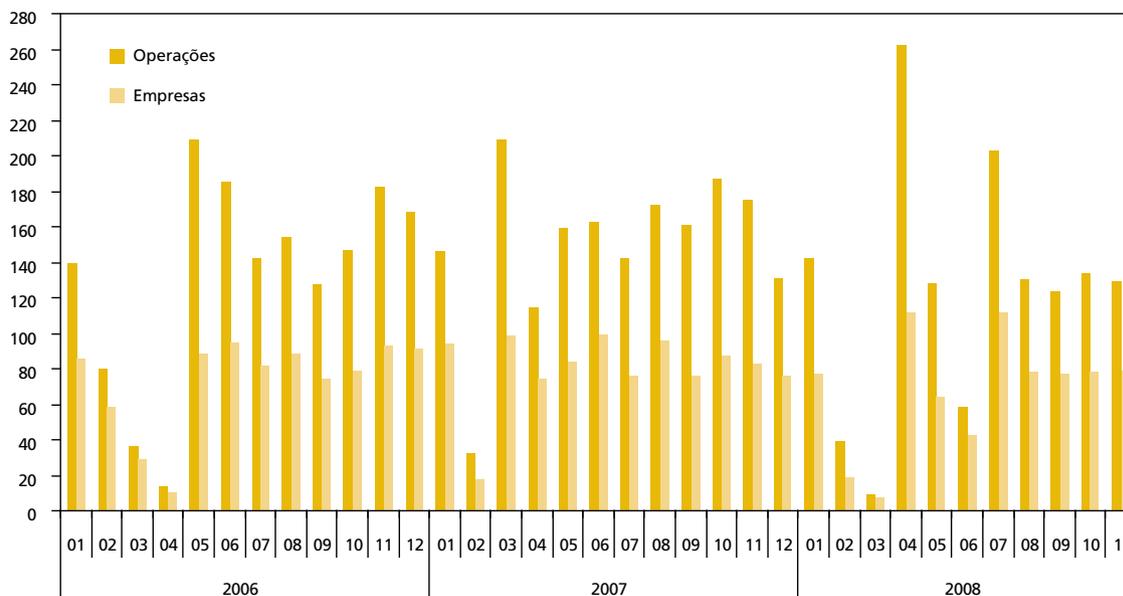
3.2.3 Proex

As medidas relativas ao Proex dizem respeito, em primeiro lugar, à ampliação da dotação orçamentária do programa, para R\$ 1,3 bilhão, em 2008. Em segundo lugar, outra medida previa a ampliação, para R\$ 150 milhões, do limite de faturamento das empresas habilitadas

a captar recursos do programa ante limite anterior de R\$ 60 milhões. Recorde-se que este limite foi ampliado, mais uma vez, depois do lançamento da PDP, em novembro de 2008, para R\$ 300 milhões. Este aumento do limite de faturamento foi implementado, por meio de resolução da Câmara de Comércio Exterior (Camex), em 13 de maio de 2008.

GRÁFICO 7

Número mensal de operações e empresas beneficiadas pelo Proex – novembro de 2006 a novembro de 2008



Fonte: MDIC.

Nos últimos dez anos, os financiamentos do Proex beneficiaram mais de 1.300 empresas em mais de 12 mil operações de financiamento. O gráfico 7 mostra os números de operações e empresas beneficiárias, por mês, nos últimos anos. Apesar de o limite de faturamento exigido pelo Proex ter mais do que dobrado, nos últimos meses, ainda não se pode perceber mudança significativa de patamar nas concessões de financiamento do programa, tanto em termos de número de empresas quanto de número de operações.

Dessas, pouco mais de 1.300 empresas, 959 são da indústria de transformação com mais de dez pessoas ocupadas. O tamanho médio destas empresas – segundo dados de 2006 – era de 692 pessoas ocupadas. A tabela 7 mostra a distribuição, por faixa de tamanho.

TABELA 7
Distribuição das empresas beneficiárias do Proex, nos últimos dez anos, segundo faixas de pessoal ocupado – 2006

Faixas de pessoal ocupado	Número de empresas	%
Menos de 30 empregados	570	41
Entre 30 e 50	107	8
Entre 50 e 100	165	12
Entre 100 e 250	256	18
Entre 250 e 500	147	10
Mais de 500 empregados	156	11
Total	1.401	100

Fonte: MDIC.

4 DESAFIOS DA INDÚSTRIA BRASILEIRA A LONGO PRAZO

Política industrial é, essencialmente, política a longo prazo. Como defendem Suzigan e Furtado (2006): “a política industrial constitui, em vários sentidos, uma ponte entre o presente e o futuro, entre as estruturas e as instituições que existem e aquelas que estão em processo de constituição e desenvolvimento”. Nesse sentido, objetivos e desafios da política industrial devem ser a longo prazo, voltados a promover alterações significativas na estrutura produtiva do país, de modo a alcançar maiores níveis de competitividade e renda.

De fato, o processo de desenvolvimento depende de que ocorra salto de qualidade na estrutura produtiva brasileira, que propicie inserção maior e mais dinâmica no mercado mundial e maiores taxas de crescimento do produto. Cerca de 60% das exportações brasileiras são constituídas de produtos de baixa intensidade tecnológica – *commodities*, produtos intensivos em mão de obra e recursos naturais etc. Menos de 30% são constituídas de produtos de média e alta intensidade tecnológicas. No comércio mundial, por sua vez, 60% das exportações são intensivas em tecnologia, e esta participação vem aumentando ao longo do tempo, em virtude de estes produtos apresentarem taxas de crescimento superiores à média do comércio mundial.

Ou seja, a possibilidade de o Brasil atingir maiores taxas de crescimento do produto e de renda depende de se alcançar especialização produtiva mais dinâmica do que a atual. O argumento que se defende aqui é a possibilidade de o Brasil migrar para estrutura produtiva mais avançada do ponto de vista tecnológico. Ao mesmo tempo em que grande parte das exportações brasileiras é de produtos padronizados que concorrem, preponderantemente, via preço, o Brasil também é capaz de exportar produtos mais intensivos em tecnologia, que competem por atributos qualitativos relacionados à inovação e à diferenciação de produto.

A experiência internacional mostra que todos os países que lograram transitar para níveis mais altos de renda e desenvolvimento migraram – mesmo que gradualmente – em direção à pauta de exportações mais intensiva em conhecimento. Assim, a ampliação da participação de produtos intensivos em tecnologia na estrutura produtiva brasileira configuraria o salto

de qualidade necessário e propiciaria: *i)* elevação do nível de renda e dos salários no país; *ii)* *performance* externa menos sujeita às flutuações dos preços internacionais; e *iii)* taxas de crescimento do produto maiores e mais estáveis.

Nas últimas duas décadas, a inflação elevada não é mais problema crônico no país, o que abriu espaço para retomada do debate sobre desenvolvimento nacional. Da mesma forma, o processo de abertura colocou a produção doméstica frente ao desafio da concorrência, tanto nos mercados externos quanto no mercado doméstico. O processo de abertura comercial do país – em que pesem as divergências quanto à velocidade deste – resultou em transformações da estrutura produtiva brasileira que estão longe de ser devidamente compreendidas. Por um lado, houve intenso processo de racionalização da produção e redução de custos que acarretou substantivos ganhos de produtividade para toda a estrutura produtiva. É certo que, em primeiro momento, este processo ocasionou reduções significativas no nível do emprego industrial. Por outro lado, alguns segmentos industriais menos competitivos e eficientes não sobreviveram ao novo ambiente econômico, o que, entretanto, não chegou a significar “especialização regressiva” da indústria brasileira, como previam alguns analistas. Ao contrário, pode-se argumentar que maior interação com o comércio mundial fez surgir, na indústria brasileira, nova visão empresarial, na qual o mercado externo constitui elemento fundamental da estratégia competitiva das empresas. Prova disto é a maior importância do comércio exterior no faturamento das empresas domésticas, bem como o crescente número de empresas que investem produtivamente em outros países.

A resposta da indústria brasileira ao processo de abertura evidencia o fato de que o Brasil é país em desenvolvimento para o qual não se reserva apenas o papel tradicional de fornecedor de matérias-primas e produtos intensivos em mão de obra e recursos naturais. Mostra também que a inserção em mercados intensivos de conhecimento depende, fortemente, da ampliação do esforço tecnológico doméstico. De fato, existem fortes evidências empíricas de que a inovação tecnológica e o esforço inovativo possuem efeitos positivos sobre as exportações brasileiras, especialmente sobre as com maior intensidade tecnológica. Portanto, ampliar a capacidade de inovação das empresas domésticas é requisito fundamental para o necessário salto de qualidade na produção brasileira.

Assim, fomentar a capacidade de inovação doméstica em ambiente muito mais competitivo e economia mais aberta requer política industrial substancialmente diferente da utilizada no país entre os anos 1950 e 1970. Não se trata mais de construir base industrial completa, e sim de fortalecer a base industrial já existente, por meio da ampliação da capacidade tecnológica e da competitividade nos mercados internacionais. Assim, a inovação tecnológica deve ser vista como fenômeno horizontal, presente em todos os setores da economia, em que pesem as especificidades setoriais do processo inovativo.

Nesse sentido, existem pelo menos dois requisitos fundamentais para ampliação da capacidade inovativa do país. Em primeiro lugar, estrutura de financiamento adequada ao processo de desenvolvimento tecnológico. O elevado risco dos investimentos em inovação e

o potencial de geração de externalidades positivas para o conjunto da economia justificam a coordenação pública desta estrutura de financiamento. Em segundo lugar, é fundamental a formação de recursos humanos qualificados para tal, o que lança desafios importantes para o sistema educacional do país.

As propostas e ações de política industrial devem levar em conta, também, algumas premissas importantes. Por um lado, a continuidade e o aprofundamento do processo de abertura ao mercado internacional. Nesse sentido, mecanismos de proteção tarifária à produção doméstica não parecem ter lugar em estratégia de desenvolvimento nacional, em qualquer país. Por outro lado, o Brasil parece não ser capaz, enquanto não reduzir o diferencial de juros com o mercado internacional, de manter taxa de câmbio extremamente desvalorizada a fim de implementar estratégia de crescimento como a da China, por exemplo. Por fim, a entrada da China no comércio mundial, ao mesmo tempo em que tem alavancado as exportações brasileiras de *commodities*, evidencia desafios importantes, especialmente para os setores intensivos em mão de obra. Em virtude disso, competir por preço no mercado internacional tornar-se-á tarefa cada vez mais difícil, o que amplifica ainda mais a necessidade de migrar para padrão de comércio mais intensivo em conhecimento e produtos diferenciados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além desses desafios a longo prazo, a curto prazo a PDP deverá estar atenta a vários aspectos. O primeiro e mais importante é a respeito dos rebatimentos da crise internacional e da redução do nível de atividade doméstica sobre taxa de investimento, em capital fixo e em P&D, e as exportações. Como foi ressaltado na segunda seção deste documento, várias das metas propostas pela PDP ficaram comprometidas, a curto prazo, em virtude da redução do nível de atividade prevista para 2009 e 2010.

Além disso, a redução na arrecadação federal acarreterá entraves importantes a novas medidas de desoneração tributária para indústria, investimento e inovação. A necessidade de estimular o crescimento econômico durante a crise implicou outras medidas fiscais na agenda de política econômica. Ou seja, a prioridade dos gastos públicos, em tempos de crise, tende a ficar mais concentrada sobre medidas a curto prazo de combate à crise do que de política industrial a longo prazo.

Por essa razão, é de fundamental importância que a política industrial tenha foco muito bem definido. Fazer política econômica e, especialmente, política industrial é exercício de definição de prioridades e focos de atuação. Especialmente em momento de restrição de recursos, definir claramente quais as prioridades de aplicação destes recursos é fundamental para que a política industrial consiga, de fato, contribuir para modificar a estrutura produtiva do país, e não apenas para fomentar ou sustentar o crescimento econômico a curto prazo.

Da mesma forma, é de extrema importância processo metódico de avaliação dos impactos econômicos dos instrumentos de que o Estado dispõe para fomentar o desenvolvimento da estrutura produtiva do país. Em cenário de redução de arrecadação torna-se ainda mais importante saber quais são os instrumentos mais eficazes e com a menor relação custo – benefício para alcançar as metas propostas pela política industrial.

REFERÊNCIAS

GUELLEC, D.; IOANNIDIS, E. Causes of fluctuations in R&D expenditures: a quantitative analysis. *OECD Economic Studies*, Paris, n. 29, p. 123-138, Aug. 1997.

HALL, B. H. Investment and research and development at the firm level: does the source of financing matter? *Economics Working Papers*, University of California at Berkeley, p. 92-194, 1992.

HIMMELBERG, C. P.; PETERSEN, B. C. R&D and internal finance: a panel study of small firms in high-tech industries. *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, v. 76, n. 1, p. 38-51, Feb. 1994.

KUPFER, D. Política industrial. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 91-108, dez. 2003.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2, p. 163-185, abr./jun. 2006.

ANEXO

AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS DA PDP PARA SETORES SELECIONADOS

A PDP é política extremamente abrangente que contempla, praticamente, todos os setores da economia. São mais de 25 setores de atividades, contemplados por medidas e ações específicas na PDP, que foram segmentados em três grandes categorias de programas: *i)* mobilizar em áreas estratégicas; *ii)* consolidar e expandir a liderança; e *iii)* fortalecer a competitividade.

Entre os programas mobilizadores em áreas estratégicas, consideram-se os seguintes setores: complexo industrial da saúde, tecnologias da informação e comunicação, energia nuclear, complexo industrial de defesa, nanotecnologia e biotecnologia.

Como exercício de avaliações mais verticais, o restante do capítulo apresentará visão das principais medidas referentes a dois destes setores: energia nuclear e tecnologias da informação e comunicação – com ênfase em *software* e serviços de tecnologia da informação. Haverá, também, avaliação de setor considerado entre os programas para fortalecer a competitividade: o de bens de capital. Para os dois setores estratégicos, o Anexo inclui histórico de políticas públicas.

ENERGIA NUCLEAR

I MEDIDAS PREVISTAS NA PDP

1 AMPLIAÇÃO DO CICLO DO COMBUSTÍVEL NUCLEAR

1.1 Mineração de urânio

A produção atual de *yellow cake*, ou seja, U_3O_8 , é de, aproximadamente, 400 t/ano, capacidade praticamente igual ao da demanda de Angra I e II. Para atendimento do aumento da demanda futura, é necessária modificação do processo de mineração na jazida de Caetité, na Bahia, e início da exploração da jazida de Santa Quitéria, no Ceará, onde o minério de urânio está associado ao de fosfato. A meta é dobrar a capacidade de produção de concentrado de urânio até 2014, época prevista para a entrada em operação de Angra III.

a) Expansão da mina de urânio de Caetité (Bahia)

Em 2008, foram iniciados os investimentos para aumento da produção. Em 2010, as Indústrias Nucleares do Brasil (INB) pretendem suprir com esta mina 100% da demanda de Angra I e 20% de Angra II. Para isso, serão abertas novas frentes de lavras (anomalias 8 e 9) e iniciada a lavra subterrânea (anomalia 13).

PDP – previsão inicial de:

- R\$ 40 milhões para a lavra subterrânea; e
- R\$ 35 milhões para ampliação de 70% para 90% da capacidade de extração de urânio do minério de Caetité (lixiviação dinâmica).

b) Prospecção e desenvolvimento de novas áreas

PDP – previsão inicial:

- R\$ 40 milhões.

c) Implantação da exploração da mina de Santa Quitéria

Embora Santa Quitéria seja a maior reserva de urânio do país, sua viabilidade econômica depende da exploração do fosfato associado. A INB pretende explorar esta mina em parceria com a iniciativa privada.

PDP – previsão inicial:

- R\$ 60 milhões.

1.2 Planta industrial de conversão (produção de UF6)

Foi criado grupo de trabalho conjunto entre *Indústrias Nucleares do Brasil* (INB) e Centro Tecnológico da Marinha para desenvolver projeto na planta e subsidiar os licenciamentos.

PDP – previsão inicial:

- R\$ 17 milhões.

1.3 Implementação da primeira etapa da unidade de enriquecimento de urânio

A implantação da primeira etapa da unidade de enriquecimento de urânio pela INB trará economia de divisas e reduzirá dependência externa. O urânio é extraído na Bahia, transformado em gás no Canadá e enriquecido na Europa; depois, retorna ao Brasil. Segundo o almirante Othon Luiz Pinheiro da Silva, atual presidente da Eletronuclear, o país gasta cerca de US\$ 14 milhões por ano só em serviços de enriquecimento.

Em 2008, foi concluída a instalação da segunda das dez cascatas previstas no projeto da planta industrial de enriquecimento. No fim de 2009, deve entrar em operação a terceira cascata com as mesmas especificações. Enquanto isto, pelo Centro Tecnológico da Marinha, tipo inteiramente novo de ultracentrífugas, ainda em testes de validação, deverão ser lançadas em 2011 e deverão ser 40% mais eficazes.

PDP – previsão inicial:

- R\$ 138,2 milhões – 2008: módulo I; 2009: módulo II; e 2010: módulos III e IV.

1.4 Novas linhas de produção para o combustível nuclear 16 NGF

Para instalação das novas linhas de produção para combustíveis nucleares tipo 16 *New Generation Fuel* (NGF) foi realizada capacitação de pessoal e adquiridos equipamentos de montagem dos elementos combustíveis. Segundo a INB, o 16 NGF produz mais energia, consome menos urânio e tem a mesma durabilidade do combustível atual. Este ano, a INB entregará à Eletronuclear os quatro elementos combustíveis precursores do novo modelo 16 NGF.

A INB adquiriu forno de fusão a arco que será empregado nas pesquisas sobre as novas ligas de zircônio, que serão usadas para a fabricação dos tubos dos elementos combustíveis.

PDP – previsão inicial:

- R\$ 14 milhões para instalação de novas linhas de produção; e
- R\$ 9 milhões para desenvolvimento de novas ligas nacionais para combustíveis avançados.

2 PRODUÇÃO DE UF₆ (CONVERSÃO)

A unidade piloto de conversão de *yellow cake* para o hexafluoreto de urânio (gás UF₆) será instalada em Aramar. Foram iniciadas as obras civis e os processos de aquisição de equipamentos e componentes mecânicos. A entrada em operação desta unidade do Centro Tecnológico da Marinha, em São Paulo, fornecerá parâmetros importantes para projeto futuro da planta de produção de UF₆ em escala industrial.

PDP – previsão inicial:

- R\$ 37,2 milhões.

3 AMPLIAÇÃO DA PRODUÇÃO DE RADIOFÁRMACOS

O Brasil possui quatro reatores de pesquisa em operação; porém, apenas um, o do Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (Ipen), possui capacidade de produção de radioisótopos e irradiação de materiais. Este reator está em funcionamento há 50 anos e tem vida útil de mais dez anos, apenas. Os radiofármacos produzidos e comercializados pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) são fornecidos a cerca de 300 hospitais e clínicas e atendem a aproximadamente 4 milhões de pacientes por ano. Esta oferta, cuja demanda pode estar reprimida, tem crescido na ordem de 10% a.a. O atendimento dos pacientes com câncer e os que precisam pesquisar a existência da doença em si, não pode ser interrompido, nem as demais aplicações da energia nuclear na saúde, indústria, agricultura e defesa do meio ambiente.

Com relação ao reator multipropósito brasileiro, que substituirá o reator do Ipen, este eliminará importação de alguns radioisótopos e fabricará produtos de alto valor agregado. O principal resultado alcançado em 2008 foi a elaboração do projeto para desenvolvimento e instalação do reator.

Com objetivo de dinamizar esta atividade, a CNEN propõe a criação da Empresa Brasileira de Radiofármacos.

PDP – previsão inicial:

- R\$ 5 milhões.

4 FABRICAÇÃO DE COMPONENTES DAS NOVAS USINAS NUCLEARES

Como estratégia empresarial, em função da inexistência da construção de novas usinas nucleares, a Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (NUCLEP) investiu em infraestrutura para fabricação de outras peças, inclusive de componentes para plataformas *offshore*, envolvendo-se na fabricação de elementos estruturais para a plataforma P-51. Em 2008, a NUCLEP forneceu, também, os dois novos geradores de vapor para Angra I.

Dependendo do cronograma de construção de novas centrais nucleares, a NUCLEP precisará de recuperação e modernização. Neste caso, será necessário usar o poder de compra do Estado para garantir atualização tecnológica da empresa.

PDP – previsão inicial:

- total de R\$ 37,83 milhões.

5 REJEITOS RADIOATIVOS

A proposta da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), no âmbito do Conselho para Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB), é a criação de empresa estatal, que será responsável pelo gerenciamento e armazenamento seguro de todos rejeitos radioativos produzidos no território nacional, inclusive os decorrentes dos elementos combustíveis queimados e os de origem da saúde e indústria. Segundo a CNEN, uma vez criada a empresa e construído o depósito definitivo de lixo radioativo, a estatal passará a ser autossustentada, porque a guarda de rejeitos radioativos é atividade remunerada pelos que os produzem.

II AVALIAÇÃO

O esforço brasileiro de prospecção, exploração e produção de petróleo oriundo de águas profundas, em especial, a descoberta das grandes reservas do pré-sal, reforça a necessidade da construção de submarinos nucleares brasileiros para garantir as instalações petrolíferas localizadas no litoral e mar. Entre 2009 e 2013, a Petrobras pretende investir, apenas em exploração e produção de petróleo, US\$ 104,6 bilhões. Como argumento para priorizar viabilização da pesquisa para o submarino nuclear, pode-se recordar que esta é influenciada e influencia fortemente a ampliação do conhecimento para implantação do ciclo completo do combustível nuclear.

A demanda permanente da operação conjunta de Angra I e II e a perspectiva de expansão da geração nucleoe elétrica, com a retomada de Angra III, recomendam a busca da autonomia tecnológica para produção dos elementos combustíveis. Logo, o Brasil deve dominar e instalar o ciclo completo do combustível nuclear para reduzir as vulnerabilidades energéticas. Tal investimento, entretanto, tem que ser analisado rigorosamente sob o ponto de vista das viabilidades econômica e financeira do projeto.

Só o mercado mundial de urânio enriquecido é superior a US\$ 20 bilhões anuais. O Brasil detém a sexta maior reserva global de urânio, conhecendo só 30% de seu território, e faz parte do seleto grupo de nove países que conseguem enriquecer urânio. As ultracentrífugas brasileiras são consideradas competitivas e pesquisas estão sendo feitas para aumentar ainda mais sua eficiência energética. Ao vender minério de urânio na forma de elementos combustíveis prontos para ser usados em usinas nucleares, o país estará disputando mercado ainda maior e mais lucrativo. Assim sendo, passa a ser estratégico, pelo ponto de vista econômico, que o Brasil não só deixe de enriquecer o urânio de Angra I e II no exterior, mas também prepare-se para exportar combustíveis nucleares na sua maior forma de agregação de valor para centrais nucleoe elétricas estrangeiras. Nesta linha de negócios, pode-se obter grandes vantagens comparativas.

Além disso, ao criar competência interna autossustentável no campo da exploração pacífica da energia nuclear, há transbordamento natural do conhecimento para outras atividades econômicas, beneficiando-se a indústria convencional com a apropriação do resultado das pesquisas realizadas e do elevado controle de qualidade empregado no setor nuclear, em especial, para os fornecedores nacionais.

SOFTWARE E SERVIÇOS DE TI

I PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NA PDP

A PDP contempla os seguintes subprogramas mobilizadores: *software* e serviços de TI, microeletrônica, mostradores de informação (*displays*) e infraestrutura para inclusão digital. A ênfase está nas medidas de *software* e serviços de TI. É interessante ressaltar que, de acordo com informações do MDIC, os setores de *software* e serviços de TI têm apresentado dinâmica contracíclica no cenário pelo qual o país está passando.

1 MEDIDAS DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA

O custo da mão de obra dos programadores e analistas de sistemas brasileiros é mais alto que o observado em concorrentes fornecedores de soluções *offshore* e medidas que desoneram a folha, contribuirão diretamente para o aumento da competitividade da oferta brasileira em relação a outros *players* do mercado. A carga tributária, igualmente contribui para diminuir a competitividade das empresas nacionais; por isto, série de medidas de desoneração estão previstas na PDP.

1.1 Dedução em dobro

Para determinação da base de cálculo do imposto de renda (IR) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das despesas com programas acelerados de capacitação de pessoa.

Status: Medida Provisória convertida na Lei nº 11.908/2009.

1.2 Redução da contribuição patronal

Para a seguridade social sobre folha de pagamento para até 10% e da contribuição para o Sistema S até zero, de acordo com a participação das exportações no faturamento total da empresa.

Status: Medida Provisória convertida na Lei nº 11.774/2008. Validade de cinco anos.

1.3 Redução de 50% do percentual de exportação requerido

Para usufruto dos incentivos fiscais do Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (Repes).

Status: Decreto regulamentador finalizado, aguardando definições acerca do dispositivo de desoneração de capacitação.

1.4 Eliminação de restrição de acesso

Para empresas usuárias do regime cumulativo de PIS/Cofins do Repes.

Status: Dispositivo aprovado pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), aguardando publicação.

2 INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE QUALIDADE E AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DE SOFTWARE COM ADERÊNCIA A PADRÕES INTERNACIONAIS

Além dos benefícios como a redução de retrabalho, a certificação tem papel muito importante na imagem das corporações. O uso de certificações internacionais de qualidade, como a Capability Maturity Model Integration (CMMI), foi utilizada de modo muito competente como ferramenta de *marketing* pela indústria indiana. No Brasil, o custo elevado do processo de certificações como a CMMI as tornam inviáveis para pequenas empresas.

Status: Segundo informações do MDIC, é difícil o governo impor certificação, cabendo mais o papel de induzir. Por isso, as iniciativas com relação à qualidade dão seguimento ao apoio ao Mps.Br, iniciativa do *Softex* com apoio do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). O BNDES deverá apoiar o programa estendendo a cobertura do Cartão BNDES para gastos com o Mps.Br.

3 INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS (RH) EM TI

A formação de recursos humanos conta com série de iniciativas, desenvolvidas por diferentes órgãos estatais, o que implica em dificuldade de coordenação.

Status: Há série de iniciativas novas e já em andamento que estão sendo acompanhadas no âmbito da PDP: programa para despertar vocação para TI em jovens; Forsoft II: utilização dos recursos do ProJovem para formação de jovens de 18 a 29 anos na área de TI; Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional para os Beneficiários do Programa Bolsa Família (PLANSEQ) – TI: capacitação de profissionais em três níveis de qualificação; Programa de Residência em *Software*: Edital do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – meta de dez centros de residência; Programa de Especialização em *Software*: programa gerido pela Secretaria de Política de Informática (Sepin)/MCT – metas de 40 cursos e 2.700 alunos treinados até 2010; Programa de Formação de Capital Humano em *Software*: formação de mestres e doutores e adequação das grades curriculares dos diversos cursos de qualificação em *software*.

4 CRIAÇÃO DE GRUPO DE TRABALHO PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE EXPORTAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO EM TI

O objetivo de aumentar a participação do Brasil no mercado internacional de *software* remonta aos anos 1990. Atualmente, o país conta com grupo organizado das maiores empresas do setor, reunidas na Brasscom, que tem atuado – com apoio do governo brasileiro – no sentido de aumentar a inserção das firmas brasileiras no mercado internacional de *software* e serviços *offshore*. Além disso, há medidas de apoio a empresas emergentes e, também, a pequenas e médias.

Status: A Apex Brasil está apoiando empresas do setor de *software* e serviços de TI de diversos portes, por meio de convênios com a Anprotec, Softex e Brasscom.

II AVALIAÇÃO

O *software* possui o mesmo potencial – no contexto da economia da informação – que os bens de capital na economia industrial. Está presente em todos os setores da economia e embarcando nos diversos produtos, como automóveis e celulares. O Brasil possui algumas vantagens geográficas, por exemplo, o fuso horário, a geopolítica, a ausência de risco iminente de atentados, que tornam o país alternativa potencial como fornecedor de serviços de TI, em relação ao principal país emergente atuante no mercado: a Índia. No entanto, algumas dificuldades precisam ser tratadas: questões fiscais, disponibilidade e qualificação da mão de obra e certificações de qualidade. Trata-se de aspectos corretamente contemplados na PDP.

Ao contrário da visão protecionista da Lei de Informática, a PDP – assim como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), que a precedeu – procura a inserção dos fornecedores no contexto de economia aberta. O maior avanço da PDP ocorreu na questão fiscal, em que algumas medidas foram transformadas em lei. Nas demais áreas, ações que propõem “planos nacionais” acabam esbarrando na realidade de série de medidas em andamento, mas seu estabelecimento contribui para o acompanhamento centralizado dos agentes que conduzem a política. Esta questão – a continuidade – parece ser elemento crucial para o sucesso das políticas de fomento ao *software* e serviços de TI, visto que o setor fora contemplado anteriormente na Pitce. É inegável o avanço observado no apoio ao setor desde 2006.

No que diz respeito ao setor de microprocessadores, igualmente contemplado anteriormente na Pitce, os avanços são mais lentos, visto que as dificuldades são maiores, em função das elevadas barreiras à entrada. O Brasil possui verdadeiro “vazio” em sua cadeia produtiva da indústria de TIs e Comunicação, fato de pleno conhecimento do governo brasileiro, que, inclusive, contratou consultoria internacional para avaliar as estratégias para o setor. Merece destaque a atuação do governo federal na constituição do Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC), empresa dedicada à construção de circuitos integrados de aplicação específica, localizada no Rio Grande do Sul (RS).

BENS DE CAPITAL

I PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NA PDP

1 MEDIDAS DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA

Visto que o Brasil é, reconhecidamente, país que tributa os investimentos das empresas, a PDP prevê medidas de desoneração tributária dos investimentos em três sentidos: *i*) depreciação acelerada dos investimentos, o que reduz os impostos incidentes sobre lucro apurado; *ii*) alteração no prazo para a apropriação de créditos tributários; e *iii*) redução dos impostos incidentes sobre financiamento junto ao BNDES e à FINEP e suspensão de PIS/Cofins para investimentos das empresas eminentemente exportadoras, por meio do RECAP. Dessa forma, o governo calcula desonerar R\$ 7,7 bilhões em 2009. Até 2011, espera-se, entre desoneração fiscal e equalização de taxas de juros, incentivar investimentos com total de R\$ 21,4 bilhões, ainda que este cenário esteja sujeito aos efeitos da crise econômica internacional.

1.1 Depreciação acelerada: todos os setores

Segundo disposto na Lei nº 11.051/2004 e prorrogado até 2010 pela Lei nº 11.774/2008, os investimentos em todos os setores geram créditos tributários de 25% do valor anual da depreciação para fins da CSLL, além da depreciação ser acelerada em 50% do prazo. Em outras palavras, a empresa que investir em 2009 poderá depreciar o bem de capital em metade do tempo previsto – o que reduz o lucro apurado e, por conseguinte, os impostos incidentes – além de gerar crédito tributário para a CSLL no valor de 25% do valor da parcela da depreciação. Com a medida, o governo pretende renunciar a R\$ 3 bilhões.

Status: Lei nº 11.774/2008, medida em vigor até 31 de dezembro de 2010.

1.2 Depreciação acelerada: setor de bens de capital

Além da depreciação acelerada prevista para todos os setores, o setor de bens de capital, em conjunto com os setores automotivo e de autopeças, conta, ainda, com a depreciação acelerada em 20% à taxa normal para investimentos em máquinas e equipamentos. Com a medida, o governo espera incentivar o setor com R\$ 1 bilhão até 2011.

Status: Lei nº 11.774/2008, mas o dispositivo carece de regulamentação.

1.3 Depreciação imediata para equipamentos utilizados em atividades de P&D

Esta medida permite lançamento do valor integral da aquisição do bem de capital como depreciação, se o mesmo for destinado a P&D, para efeito do imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ) e CSLL. Apesar de ser medida de caráter horizontal, deve ter impacto significativo sobre os fabricantes de bens de capital e instrumentos de precisão.

Status: Lei nº 11.774/2008, em vigor.

1.4 Redução do prazo para apropriação dos créditos de PIS e COFINS: quando derivados da aquisição de bens de capital

A redução do prazo para a apropriação destes créditos tributários de 24 meses para 12 meses, na prática, tem efeito de reduzir o custo financeiro do investimento. Esta é a medida de maior impacto em termos de renúncia fiscal, estimada em R\$ 5,9 bilhões.

Status: Lei nº 11.774/2008, em vigor até 31 de dezembro de 2009.

1.5 Eliminação do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF) para as operações de crédito com o BNDES e a FINEP e aquisição de bens de capital

Com a medida, espera-se redução de 0,38% (valor do IOF) no custo dos empréstimos junto a estes órgãos, com a finalidade de aquisição de bens de capital. Até 2011, o governo espera renunciar a R\$ 1 bilhão com esta medida.

Status: Decreto nº 6.453/2008, em vigor.

1.6 Flexibilização dos critérios para o RECAP

O RECAP suspende os tributos PIS/PASEP e Cofins para aquisição de bens de capital por parte de empresas eminentemente exportadoras. Com isso, o custo do bem de capital para estas empresas cai, no mínimo, em 3,65%.

O que a PDP mudou com respeito à chamada Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005) foi flexibilizar os requisitos para enquadramento no RECAP: *i*) para os setores intensivos em mão de obra, houve redução da exigência de 80% de participação das exportações no faturamento para 60%; *ii*) para os demais setores, houve redução da exigência de 80% de participação das exportações no faturamento para 70%.

Com a modificação, a despeito do público potencial do programa ter aumentado em praticamente 50%, não é superior a 1.000 empresas, que respondem por aproximadamente 7% das exportações brasileiras. Sem embargo, o governo calcula que a ampliação do RECAP significará a renúncia de R\$ 2,5 bilhões até 2011.

Status: Lei nº 11.774/2008, em vigor e ainda não regulamentada.

2 MEDIDAS DE AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE CRÉDITO

As medidas voltadas à ampliação da oferta de crédito propostas na PDP são focadas no BNDES, tanto na redução do custo dos empréstimos quanto na ampliação do prazo de financiamento. As compras de bens de capital são especialmente incentivadas. Além disso, o setor de bens de capital foi incluído no programa Revitaliza do BNDES, linha de crédito voltada ao capital de giro, ao investimento e à exportação.

2.1 Medidas de redução do custo dos empréstimos/ampliação dos prazos

O BNDES reduziu em 20% o *spread* básico médio do conjunto de suas linhas de financiamento – de 1,4% a.a. para 1,1% a.a. – e a taxa de intermediação financeira passou de 0,8% para 0,5%. Esta é uma medida horizontal, mas deve ter impactos sobre a demanda de bens de capital.

Especificamente no que tange às linhas para comercialização de bens de capital, a redução no *spread* básico foi de 40% – de 1,4% a.a. para 0,9% a.a. – e os prazos para pagamento dos empréstimos no âmbito da Agência Especial de Financiamento Industrial – financiamento de máquinas e serviços (Finame) – passaram de cinco para dez anos. As taxas de juros são iguais à taxa de juros a longo prazo (TJLP).

Status: em vigor.

2.2 Inclusão do setor de bens de capital no Revitaliza

O setor de bens de capital foi incluído no programa Revitaliza, do BNDES, para concessão de crédito para capital de giro, investimentos e exportações nos setores mais afetados pela apreciação cambial entre 2003 e 2008. Trata-se de programa de apoio a empresas com faturamento até R\$ 300 milhões anuais, a taxas de juros equalizadas internacionalmente. O programa custará R\$ 1 bilhão até 2011 em equalizações.

Status: em vigor.

II AVALIAÇÃO

Do ponto de vista produtivo e do posicionamento de mercado, a indústria brasileira de bens de capital, após período de profunda reestruturação produtiva nos anos 1990, soube aproveitar, em certa medida, o ciclo de investimentos e redução da volatilidade econômica experimentado a partir do segundo semestre de 2003 até o segundo semestre de 2008.

Todavia, sabe-se que a indústria brasileira de bens de capital não tem a mesma relevância, seja do ponto de vista produtivo, ou do ponto de vista da inovação, que dispõe as economias mais inovadoras e desenvolvidas. Nestes países, os fornecedores especializados são catalisadores da inovação em toda a economia; alteram a curva de possibilidades de produção e ocupam o vértice do sistema nacional de inovação.

Desse modo, a pergunta que norteou o relatório desenvolvido pelo Ipea para a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) foi: as empresas de bens de capital no Brasil aproveitaram o bom momento econômico para investir em estratégias que levam à acumulação de conhecimento; para investir em inovação como arma competitiva?

Os resultados indicam que, na indústria de bens de capital, a escala de produção é importante para acumulação de conhecimento – e esta depende, em última instância, do ciclo de investimentos ou de promoção às exportações –, mas parcerias estratégicas com clientes e fornecedores, pela dinâmica produtiva do setor, também são fundamentais. Como o modelo de

inovação no setor em países onde esta indústria é relevante baseia-se em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), os investimentos em P&D e parcerias com universidades são cruciais para elevação do grau de inovatividade do setor. Ao longo deste texto, teve-se o cuidado de comparar a indústria brasileira de bens de capital com a realidade do setor em países europeus, e foi possível constatar que nestes países a indústria de bens de capital apresenta desempenho inovativo acima da média, liderando projetos em inovação, interagindo com universidades e investindo mais em P&D do que os outros setores.

No Brasil, a despeito de algumas empresas terem reconhecida liderança mundial e realmente competirem com base em inovação e diferenciação de produtos, o fato é que a *performance* de inovação e os investimentos em atividades deste tipo estão de acordo com, quando não abaixo, da média nacional. Por exemplo, o setor investe em média 0,39% da receita líquida de vendas em P&D – a média nacional é de 0,66% – e responde por menos de 2% do total dos investimentos nesta categoria no Brasil. É pouco para setor supostamente difusor das inovações e indutor do progresso técnico.

As políticas públicas voltadas para o segmento, tradicionalmente, baseiam-se no trinômio; financiamento, tributação e proteção à indústria doméstica. Com respeito ao último ponto, este ainda subsiste em menor grau, em razão das políticas de ex-tarifário.

Sem embargo, o apoio governamental historicamente concentrou-se no apoio à produção e à comercialização dos bens de capital, deixando o apoio à inovação em segundo plano ou a cargo de políticas horizontais. Assim, o setor de bens de capital padece das mesmas carências, no que tange o aprendizado tecnológico, que o resto dos setores industriais. Não deveria ser, dado que este setor é especial no sistema nacional de inovação. Deve-se estimular especificamente o acúmulo de capacidades inovativas e o desenvolvimento de projetos, pois isto terá impacto não só neste setor, mas na produtividade e inovação de toda a economia. Acumular tais capacidades pode representar, no futuro, salto competitivo neste segmento tão importante para a inovação.

O SETOR AGRÍCOLA NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO

1 APRESENTAÇÃO

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) reservou espaço para as questões agrícolas. Na realidade, foi dividida em três níveis: *i*) ações sistêmicas – focadas em fatores geradores de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva; *ii*) programas estruturantes – orientados por objetivos estratégicos tendo por referência a diversidade da estrutura produtiva doméstica; e *iii*) destaques estratégicos – temas de política pública escolhidos deliberadamente em razão de sua importância para o desenvolvimento produtivo do país a longo prazo.

Os programas relacionados ao setor agrícola foram classificados em dois níveis diferentes. Os programas de bioetanol e carnes foram classificados como possuidores da função de consolidar e expandir a liderança e estão sob a coordenação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Já os programas de agroindústria e biodiesel foram classificados como programas para fortalecer a competitividade e estão sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Dado tal contexto, este texto visa apresentar o comportamento dos setores mencionados, fazendo diagnóstico de cada um, mostrando as principais potencialidades e as eventuais lacunas.

2 AGRONEGÓCIO: SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS

O setor agroindustrial brasileiro representa atualmente 24% do produto interno bruto (PIB), segundo dados da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas Aplicadas (Cepea). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) fazem projeção de 134,7 milhões de toneladas para a safra de grãos em 2009.

A agroindústria brasileira possui trajetória longa e crescente de relação com o comércio internacional. A competição com este mercado tem sido determinante para o padrão de crescimento do setor agroindustrial, impondo necessidade de ganhos de produtividade e eficiência no processo produtivo. Nesse sentido, a PDP coloca a questão da exportação como estratégia importante. Em função disso, os principais desafios colocados para o agronegócio e explicitados na política dizem respeito à diminuição da assimetria das relações comerciais, ao apoio a reestruturação e modernização, à melhoria da logística e infraestrutura, tendo como referência básica a *inserção internacional soberana*.

O contexto atual, para o qual esses desafios são expostos, identifica tendência de segmentação de mercado e papel importante dos supermercados no processo de distribuição e comercialização interna. Além disso, é identificada concentração no setor de insumos, o que onera os custos de produção e pode afetar a competitividade do setor. Outro fator identificado como limitador do desenvolvimento do agronegócio refere-se às relações internacionais, nas quais o Brasil leva desvantagem.

A competitividade dos produtos brasileiros, seja do ponto de vista do mercado interno, seja do externo, deve ser analisada sob o enfoque das dimensões: *i)* empresarial: produtividade – relação entre custo e preço, qualidade, inovação e *marketing*; *ii)* estrutural: mercadológica; e *iii)* sistêmica: fatores macroeconômicos. Isto é, a competitividade dos produtos depende da eficiência do processo produtivo, do aspecto da comercialização e, também, dos fatores macroeconômicos que influenciarão as políticas de apoio aos setores de crédito rural, preços mínimos, pesquisa e tecnologia.

Os dados sobre comércio exterior demonstram o bom desempenho do agronegócio brasileiro no ano de 2008, quando comparado ao de 2007. Ressalte-se que, em julho de 2008, as exportações atingiram o maior valor, pois, a partir desse mês, os volumes exportados iniciaram trajetória decrescente. Mas mantiveram nível suficiente para gerar saldo positivo (tabela 1).

TABELA 1
Exportações, importações e saldo do agronegócio – 2007-2008

Período	Exportação				Importação				Saldo	
	2007	2008	Var. % ¹	Var. % ²	2007	2008	Var. % ¹	Var. % ²	2007	2008
Janeiro	3.819.671	4.635.537	21,4	21,4	636.037	1.022.909	60,8	60,8	3.183.634	3.612.628
Fevereiro	3.486.146	4.488.723	28,8	24,9	609.675	1.149.525	88,5	74,4	2.876.471	3.339.197
Março	4.489.311	4.776.901	6,4	17,9	766.854	837.473	9,2	49,6	3.722.457	3.999.427
Abril	4.733.452	5.755.053	21,6	18,9	622.695	783.729	25,9	44	4.110.757	4.971.324
Mai	5.202.496	7.577.288	45,6	25,3	698.269	886.540	27	40,4	4.504.227	6.690.748
Junho	5.027.292	6.552.079	30,3	26,3	611.357	950.259	55,4	42,7	4.415.935	5.601.820
Julho	5.276.232	7.927.876	50,3	30,2	727.973	1.129.794	55,2	44,7	4.548.259	6.798.082
Agosto	5.862.996	6.785.707	15,7	28	825.862	1.071.496	29,7	42,4	5.037.133	5.714.212
Setembro	4.916.341	6.810.239	38,5	29,2	672.188	1.042.932	55,2	43,8	4.244.154	5.767.307
Outubro	6.032.057	6.622.425	9,8	26,8	881.029	1.123.078	27,5	41,8	5.151.029	5.499.348
Novembro	4.939.307	5.103.035	3,3	24,6	809.210	933.040	15,3	39	4.130.096	4.169.994
Dezembro	4.635.118	4.771.605	2,9	22,9	857.939	889.021	3,6	35,6	3.777.179	3.882.584
Total	58.420.419	71.806.467	22,9	–	8.719.087	11.819.798	35,6	–	49.701.332	59.986.670

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (Secex)/MDIC.

Elaboração: Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI)/Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Notas: ¹ Variação percentual em relação ao mesmo período do ano anterior.

² Variação percentual acumulada em relação ao mesmo período do ano anterior.

A tabela 2 apresenta os principais produtos exportados pelo agronegócio, no período de 1998-2008. Percebe-se que o complexo soja lidera as exportações desde 1998, representando 22%, em 1998, e 25%, em 2008. O complexo de carnes e o complexo sucroalcooleiro tiveram a participação aumentada no período, enquanto o café teve sua participação diminuída.

TABELA 2
Principais produtos exportados pelo agronegócio – 1998-2008

Principais produtos exportados	2008		1998	
	Valor (em US\$)	Part. (em %)	Valor (em US\$)	Part. (em %)
Complexo soja	17.980.184.191	25	4.732.660.098	22
Carnes	14.545.483.709	20,3	1.625.162.913	7,5
Produtos florestais	9.326.148.932	13	3.370.036.188	15,6
Complexo sucroalcooleiro	7.873.074.318	11	1.978.953.905	9,2
Café	4.763.068.651	6,6	2.606.346.195	12,1
Couros, produtos de couro e peleteria	3.140.208.311	4,4	1.894.715.199	8,8
Fumo e seus produtos	2.752.032.482	3,8	1.558.989.645	7,2
Cereais, farinhas e preparações	2.206.966.200	3,1	51.659.058	0,2
Sucos de fruta	2.151.782.905	3	1.305.543.655	6,1
Fibras e produtos têxteis	1.587.383.802	2,2	753.371.340	3,5
Demais produtos	5.480.133.717	7,6	1.668.697.435	7,7
Total	71.806.467.218	100	21.546.135.631	100

Fonte: AgroStat Brasil, a partir de dados da Secex/MDIC.

Elaboração: Coordenação-Geral de Organização para Exportação (CGOE)/Departamento de Promoção Internacional do Agronegócio (DPI)/SRI/Mapa.

A tabela 3 apresenta informações sobre as exportações do agronegócio por blocos econômicos. Percebe-se que não há muita alteração entre os anos, no que se refere ao destino das exportações brasileiras.

TABELA 3
Exportações do agronegócio por blocos econômicos – 2008-2007
(Em US\$ mil)

Blocos	Janeiro-Dezembro		Var. 2008-2007 (em %)	Participação	
	2008	2007		2008	2007
EU 27	23.775.502	20.894.044	13,8	33,1	35,8
Ásia (excl. Oriente Médio)	16.852.027	11.294.665	49,2	23,5	19,3
Nafta	7.215.475	7.361.252	-2	10	12,6
Europa Oriental	5.469.506	4.284.197	27,7	7,6	7,3
Oriente Médio	5.122.980	4.722.276	8,5	7,1	8,1
África (excl. Oriente Médio)	4.811.855	3.801.130	26,6	6,7	6,5
Aladi (excl. Mercosul)	4.334.638	2.660.900	62,9	6	4,6
Mercosul	2.013.529	1.764.886	14,1	2,8	3
Demais da Europa Ocidental	824.372	632.392	30,4	1,1	1,1
Oceania	411.423	265.166	55,2	0,6	0,5
Demais da América	254.288	144.012	76,6	0,4	0,2

Fonte: Secex/MDIC.

Elaboração: SRI/Mapa.

A tabela 4 apresenta informações sobre os principais países para os quais o Brasil exporta. A China, os Países Baixos e os Estados Unidos constituem os principais destinos das exportações agrícolas brasileiras, nos dois anos analisados (2007 e 2008).

TABELA 4
Exportações do agronegócio por países – 2008-2007
(Em US\$ mil)

Países	Janeiro-Dezembro		Var. 2008-2007 (em %)	Participação	
	2008	2007		2008	2007
China	7.930.975	4.673.705	69,7	11	8
Países Baixos	6.531.259	5.436.204	20,1	9,1	9,3
Estados Unidos	6.249.474	6.401.539	-2,4	8,7	11
Rússia	4.187.630	3.386.099	23,7	5,8	5,8
Alemanha	3.107.992	2.401.940	29,4	4,3	4,1
Itália	2.752.984	2.630.288	4,7	3,8	4,5
Bélgica	2.551.187	2.227.878	14,5	3,6	3,8
Japão	2.441.931	1.750.629	39,5	3,4	3
Venezuela	2.426.212	1.144.760	111,9	3,4	2
Espanha	2.270.987	2.113.709	7,4	3,2	3,6
França	2.139.174	1.774.839	20,5	3	3
Reino Unido	1.946.958	1.770.287	10	2,7	3
Hong Kong	1.623.616	1.205.128	34,7	2,3	2,1
Arábia Saudita	1.431.746	985.336	45,3	2	1,7
Argentina	1.317.292	1.214.848	8,4	1,8	2,1
Coreia do Sul	1.018.974	850.314	19,8	1,4	1,5
Irã	927.438	1.565.752	-40,8	1,3	2,7
Tailândia	905.347	560.243	61,6	1,3	1
Egito	769.575	687.312	12	1,1	1,2
Emirados Árabes Unidos	763.890	810.235	-5,7	1,1	1,4
Demais países	18.511.826	14.829.374	24,8	25,8	25,4
Total	71.806.467	58.420.419	22,9	100	100

Fonte: Secex/MDIC.
Elaboração: SRI/Mapa.

Entre os fatores que explicam o desempenho positivo do agronegócio, destaca-se o aumento dos preços de importantes *commodities* da pauta de exportação, no período 2007-2008. Além deste fator, pode-se citar também a queda nos estoques de grãos, que vem ocorrendo desde o fim da década de 1990, e o incremento da demanda dos países em desenvolvimento.

Ressalte-se que esse cenário foi alterado com a crise internacional que acabou deprimindo os mercados dos parceiros comerciais do Brasil. O cenário futuro, isto é, as *perspectivas* ainda não estão completamente delineadas, em razão de muita incerteza. Mas o resultado da balança comercial, divulgada em fevereiro de 2009, já revela as primeiras evidências das repercussões da crise financeira (tabela 5).

TABELA 5
Balança comercial do agronegócio – exportações, importações e saldos – 2009-2008
 (Em US\$ mil)

Setor	Jan. 2009			Jan. 2008			Var. %	
	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.
Produtos de origem animal	1.079.277	123.447	955.830	1.512.824	148.281	1.364.543	-28,7	-16,7
Carnes	784.304	21.084	763.220	1.061.202	24.636	1.036.566	-26,1	-14,4
Couros, produtos de couro e peleteria	181.085	13.994	167.091	310.405	23.917	286.488	-41,7	-41,5
Demais produtos de origem animal	40.394	9.495	30.899	37.593	13.338	24.256	7,5	-28,8
Animais vivos	36.345	2.929	33.417	34.230	3.998	30.232	6,2	-26,8
Lácteos	20.722	29.042	-8.320	40.667	15.156	25.511	-49	91,6
Pescados	12.047	46.903	-34.857	26.080	67.234	-41.154	-53,8	-30,2
Produtos aplicadas	4.380	0	4.380	2.647	2	2.645	65,5	-100
Produtos de origem vegetal	3.072.979	644.855	2.428.124	3.122.713	874.631	2.248.081	-1,6	-26,3
Complexo sucroalcooleiro	659.267	160	659.107	402.208	17	402.191	63,9	868,7
Complexo soja	639.580	2.475	637.104	703.407	29.930	673.477	-9,1	-91,7
Produtos florestais	588.548	159.804	428.744	777.814	189.625	588.189	-24,3	-15,7
Café	315.381	1.654	313.727	335.565	112	335.453	-6	1.378,5
Cereais, farinhas e preparações	267.064	201.878	65.186	159.160	366.235	-207.075	67,8	-44,9
Sucos de fruta	145.899	729	145.170	188.345	1.487	186.858	-22,5	-51
Fumo e seus produtos	131.208	6.146	125.062	132.335	2.730	129.605	-0,9	125,1
Fibras e produtos têxteis	100.245	58.536	41.705	142.454	50.753	91.701	-29,6	15,3
Demais produtos de origem vegetal	60.228	33.551	26.677	79.569	32.537	47.031	-24,3	3,1
Frutas – inclui nozes e castanha	54.757	26.680	28.076	71.308	27.277	44.031	-23,2	-2,2
Produtos alimentícios diversos	27.668	18.572	9.096	29.106	16.416	12.691	-4,9	13,1
Cacau e seus produtos	21.272	7.980	13.291	29.351	16.331	13.020	-27,5	-51,1
Bebidas	20.076	22.138	-2.062	21.443	18.074	3.369	-6,4	22,5
Chá, mate e especiarias	13.551	2.362	11.189	20.490	3.339	17.152	-33,9	-29,2
Produtos hortícolas, leguminosas, raízes e tui	13.224	38.017	-24.793	4.834	53.307	-48.473	173,6	-28,7
Rações para animais	6.425	15.572	-9.147	11.213	17.191	-5.978	-42,7	-9,4
Produtos oleaginosos – exclui soja	6.154	47.310	-41.156	11.451	47.676	-36.225	-46,3	-0,8
Plantas vivas e produtos de floricultura	2.435	1.289	1.146	2.661	1.594	1.067	-8,5	-19,2
Total	4.152.256	768.302	3.383.954	4.635.537	1.022.912	3.612.624	-10,4	-24,9

Fonte: Secex/MDIC.
 Elaboração: SRI/Mapa.

3 BIODIESEL

Existem vários desafios colocados para a cadeia do biodiesel, entre estes estão: *i)* questão da ampliação da mistura obrigatória do biodiesel com viabilidade econômica; *ii)* aumento da produtividade com inserção da agricultura familiar; *iii)* desenvolvimento de novas tecnologias nacionais; e *iv)* questão da sustentabilidade ambiental.

A situação atual para a cadeia de biodiesel identifica potencial para diversificação do cultivo de oleaginosas, marcos legal e regulativo concluídos e capacidade de produção superior à demanda interna. Há, também, exigência crescente em relação a questões socioambientais.

A meta de produção é de 3,3 bilhões de litros de biodiesel. Os principais desafios colocados para a cadeia de biodiesel e identificados na PDP são: *i)* ampliação da mistura obrigatória do biodiesel ao diesel com viabilidade econômica; *ii)* ampliação da produtividade da cadeia produtiva com a inserção da agricultura familiar; *iii)* desenvolvimento de novas tecnologias nacionais; e *iv)* questão da sustentabilidade. A gestão do programa está a cargo da Casa Civil.

O Programa Nacional da Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) prevê adição compulsória de 3% de biodiesel ao diesel em 2008¹ e, até 2013, adição compulsória de 5% de biodiesel ao diesel (Lei nº 11.097/2005). Uma das formas de tentar-se atingir este objetivo é por meio do uso do poder de compra da estatal para estimular produção local; estas iniciativas estão a cargo da Casa Civil. Há, também, a questão da certificação do biodiesel e a criação do selo Combustível Social para empresas que promovam inclusão social no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (Decreto nº 5.297/2004). Esta iniciativa está a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Fazenda (MF) e MDIC. Outra iniciativa é a criação de programa de capacitação técnica dos agricultores para a produção consorciada de alimentos e biodiesel. Esta iniciativa está a cargo do MDA e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

O diesel combustível pode ser complementado por óleos vegetais modificados sem prejuízo aos motores. Não existem obstáculos técnicos ou normativos para o início da utilização de biocombustíveis em adição ao diesel, mas sua utilização implica disponibilidade dos insumos, segurança no abastecimento, capacidade de processamento pela indústria e integração final aos circuitos de distribuição.

O uso do biocombustível reduz as emissões associadas ao diesel de base fóssil. Trata-se de produto não tóxico e biodegradável.

Em função desses fatores, o biodiesel pode cumprir papel importante no fortalecimento da base agroindustrial brasileira e incremento da sustentabilidade da matriz energética nacional, com geração de empregos e benefícios ambientais relevantes. Entretanto, deve-se levar em consideração que, segundo alguns estudos realizados pelo Núcleo de Assuntos

1. "Em julho de 2008 começou a vigorar a mistura obrigatória de 3% de biodiesel ao diesel mineral – o chamado B3. Devido ao crescimento do setor produtivo, foi possível aumentar o percentual de mistura que antes era de 2%" (BRASIL, 2009, p. 47).

Estratégicos (NAE), não existe competitividade, no sentido convencional do termo. Faz-se necessário esforço da base de cultivares e variedades – exceto soja – e aperfeiçoamento dos processos produtivos. Muitas oleaginosas podem ser usadas para a produção de biodiesel, entre estas estão a mamona, o dendê e até a soja (BRASIL, 2005).

Ainda segundo o NAE, o Brasil dispõe de poucos estudos sobre o balanço energético do biodiesel. O tema é importante e deve ser explorado mais intensamente para fundamentar decisões corretas.

Um trabalho recente do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea)/ Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), publicado na Revista de Política Agrícola, apresenta cálculos bastante interessantes sobre os custos de produção do biodiesel a partir de alguns produtos, levando em consideração a localização geográfica destes últimos.

O box 1 apresenta resumo dos resultados encontrados no trabalho realizado pelo Cepea.

BOX 1

Análise de oferta de matéria-prima agrícola

A principal conclusão do trabalho é que uma das grandes restrições à produção do biodiesel pode ser a garantia de abastecimento de matéria-prima nas diversas regiões pesquisadas. Somente a soja e o caroço de algodão, nas regiões analisadas, mostraram-se suficientes para abastecer, durante um ano, fábrica de 100 mil toneladas de biodiesel. A comparação de custos de produção de diferentes matérias-primas para a produção de biodiesel, em diferentes regiões do país, mostra clara vantagem para a soja. Isto, de certa forma, não é surpresa, já que a cultura da soja revela superioridade em termos de desenvolvimento tecnológico e pesquisa.

Fonte: Barros (2006).

Um ponto que pode trazer preocupação é que o Programa Biodiesel tem como objetivo a inserção da agricultura familiar, e a soja é cultura tipicamente da grande propriedade. O desenvolvimento de tecnologias mais adequadas ao pequeno produtor faz-se, portanto, necessário.

Torna-se relevante ressaltar que o biodiesel pode cumprir papel importante no fortalecimento da base agroindustrial brasileira e incremento da sustentabilidade da matriz energética nacional, com geração de empregos e benefícios ambientais expressivos. Segundo o estudo desenvolvido pelo NAE, há disponibilidade de terras, clima adequado e tecnologia agrônômica, mas não há competitividade. É necessário esforço da base de variedades e cultivares – exceto para a soja – e algum aperfeiçoamento do processo produtivo. O planejamento para implementação do biodiesel requer ações que permitam a introdução cuidadosa do biocombustível no mercado. Uma das formas de estímulo desta introdução é por meio do aumento da quantidade do biocombustível no diesel – uso do poder de compra estatal para estimular a produção local.

Finalmente, é apresentado, no quadro 1, resumo das medidas de política para cada setor analisado.

QUADRO 1
Resumo das principais medidas para o Programa Biodiesel

Medida	Setor	Ação/desafio/dimensão
Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: <ul style="list-style-type: none"> • 2008 – adição compulsória de 2% de biodiesel ao diesel • 2013 – adição compulsória de 5% de biodiesel ao diesel (Lei nº 11.097/2005) 	Biodiesel	Uso do poder de compra estatal para estimular produção local
Certificação do biodiesel	Biodiesel	Padronização e certificação
Selo Combustível Social para empresas que promovam inclusão social no PRONAF (Decreto nº 5.297/2004)	Biodiesel	
Programa de Capacitação Técnica dos Agricultores – produção consorciada: <ul style="list-style-type: none"> • alimentos e biodiesel 	Biodiesel	Capacitação
Infraestrutura científico-tecnológica: <ul style="list-style-type: none"> • R\$ 108 milhões (não reembolsáveis) 	Biodiesel	Apoio à PD&I em áreas estratégicas
Plano Nacional de Agroenergia – programa de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I): <ul style="list-style-type: none"> • foco em biodiesel de fontes animais e vegetais • recursos 2007-2010: R\$ 350 milhões 	Biodiesel	
Pesquisa: <ul style="list-style-type: none"> • produção de biodiesel diretamente dos grãos – como semente da mamona –, utilizando o etanol como reagente 	Biodiesel	
Avaliação de vantagens e desvantagens de cada planta oleaginosa	Biodiesel	
Desenvolvimento de biocombustíveis de segunda geração: <ul style="list-style-type: none"> • produção de diesel sintético de alta pureza obtido da gaseificação de resíduos vegetais 	Biodiesel	
Consolidação de rede de 37 laboratórios de avaliação da qualidade de biodiesel, acreditados pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro)	Biodiesel	Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) para Biodiesel
Sistema Brasileiro de Tecnologia (SIBRATEC) Biodiesel	Biodiesel	

Fonte: Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (Depla)/Secex/MDIC.

4 BIOETANOL

4.1 O setor sucroalcooleiro no Brasil – bioetanol

A cana-de-açúcar é um dos principais produtos agrícolas do país, sendo cultivado desde o início da colonização portuguesa. Do seu processo de industrialização, obtêm-se, como produto, o açúcar nas suas variadas formas e tipos, o etanol (anidro e hidratado), o vinho e o bagaço de cana.

Gramínea de origem tropical, proveniente das ilhas da Nova Guiné, no Sudeste Asiático, a cana-de-açúcar adaptou-se maravilhosamente às condições de clima e solo do Brasil. O Brasil é o maior produtor mundial e ocupa o segundo lugar em produtividade (tabela 7). Se considerado apenas o estado de São Paulo, com mais de 3,8 milhões de hectares plantados em 2008 e com produtividade média de mais de 89 toneladas por hectare, este é o líder mundial, como se pode observar na tabela 6.

TABELA 6
Produção mundial de cana-de-açúcar

País	Área cultivada (103 ha)	Produção (106 t)	Produtividade (t/ha)
Brasil	5.455	411	75,34
Índia	4.100	244,8	59,70
China	1.316	93,2	70,82
Tailândia	1.050	63,7	60,66
Paquistão	1.049	52	49,57
Cuba	700	24	34,29
México	639	45,1	70,58
Austrália	415	36,9	88,91
Outros	5.377	347,1	64,55
Total	20.100	1.317,9	65,56

Fonte: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

O Brasil apresentou em 2008 área plantada em torno de 7.010.210 hectares com produção total de 571 bilhões de toneladas de cana e produtividade de 81,5 toneladas por hectare.

Tornou-se, portanto, a nação mais importante do mundo em energia renovável e a mais eficiente na produção do etanol. Um hectare plantado com cana tem potencial energético para substituir 90 barris de petróleo equivalentes.

O país constitui caso claro da importância do etanol em termos energético e estratégico. Durante a Segunda Guerra Mundial, em razão das dificuldades de importação de petróleo, quase 50% dos combustíveis utilizados na época foram etanol misturado à gasolina. Atualmente, por causa da cana-de-açúcar e seus produtos (etanol e bagaço), as emissões de CO₂ foram reduzidas em torno de 20% do total emitido pelas fontes fósseis de energia. Atende, por consequência, aos mercados alimentar e energético; no alimentar, sacarose (açúcar da cana) e melaço; no energético, etanol e queima do bagaço (termelétricas).

Os custos de produção do etanol são diretamente ligados à produtividade da lavoura e ao rendimento industrial do processo de produção.

Os custos, no país, vem diminuindo ano a ano, apesar do aumento dos preços dos fertilizantes em 2007 e 2008. Com a queda dos preços dos adubos em 2009, que vai acentuar-se em 2010 e 2011, o Brasil será ainda mais competitivo.

O quadro de custos médios evidencia a competitividade brasileira, conforme a tabela 7.

TABELA 7
Custo de produção

País	Açúcar (US\$/t)	Álcool (US\$/l)	Matéria-prima
Brasil	120	0,2	Cana-de-açúcar
Tailândia	178	0,29	Cana-de-açúcar
Austrália	195	0,32	Cana-de-açúcar
Estados Unidos	290	0,47	Milho
União Europeia	760	0,51	Beterraba
União Europeia	–	0,97	Cereais

Fonte: Datagro, São Paulo (2005).

Não houve opção, para os produtores, em competir com a gasolina com os preços fixados pelo governo na refinaria, a não ser a busca constante pelo aumento de produtividade e redução de custos.

Com os preços para o consumidor tão interessantes, a não incidência da taxa federal Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) no etanol vendido na bomba e a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para os carros movidos a álcool hidratado ou os Flexible Fuel Vehicle (FFV), o consumo voltou a aumentar. Atualmente, mais de 40% dos motores do Ciclo Otto no Brasil utilizam este combustível.

A frota brasileira é de cerca de 21 milhões de veículos leves, sendo 17 milhões movidos a gasolina, cerca de 2,5 milhões movidos exclusivamente a etanol e 1,5 milhão de carros FFV, movidos majoritariamente a etanol.

As vendas mensais, nas agências, dos FFV já respondem por mais de 80%, com tendência a chegar rapidamente a 90%, diminuindo ainda mais as vendas dos movidos a gasolina e dos somente a álcool.

A matriz energética brasileira demonstra bem essas mudanças em comparação com a mundial e assegura que o país caminha no rumo certo, apresentando uma das matrizes mais limpas do planeta, com aproximadamente 46% de sua energia proveniente de fontes renováveis. Poucas nações no mundo possuem este tipo de matriz e com custos energéticos tão baixos e sustentáveis. Na tabela 8, é esclarecido como o Programa de Bioetanol existe para consolidar a liderança do Brasil neste segmento, uma vez que o país já tem a vantagem.

TABELA 8
Biocombustíveis
(Em %)

Matriz energética brasileira 2007 ¹			
Petróleo e derivados	37,4	Hidráulica e elétrica	14,9
Produtos de cana-de-açúcar	15,9	Lenha e carvão vegetal	12
Hidroeletricidade	14,9	Cana-de-açúcar	15,9
Lenha e carvão vegetal	12	Outros renováveis	3,2
Gás natural	9,3	Renováveis	45,9
Carvão mineral e derivados	6	Não renováveis	54,11
Outros renováveis	3,2		
Urânio e derivados	1,4		
Matriz energética mundial 2006 ¹			
Petróleo e derivados	35	Hidroeletricidade	2,2
Carvão mineral e derivados	25,3	Biomassa	10
Gás natural	20,7	Outros renováveis	0,5
Biomassa ²	10	Renováveis	12,7
Nuclear	6,3	Não renováveis	87,3
Hidroeletricidade	2,2		
Outros renováveis	0,5		

Fonte: Ministério de Minas e Energia (MME)/governo federal.

Notas: ¹ Dados atualizados conforme o documento Resenha Energética Brasileira – Exercício de 2007 – Edição Final do MME, divulgado em outubro de 2008.

² Biomassa inclui cana-de-açúcar, lenha e outros.

A experiência brasileira de mais de 30 anos com o álcool demonstra que os biocombustíveis podem contribuir para a diminuição do aquecimento global e a redução da emissão de gases que causam o efeito estufa.

Em 2007, o etanol de cana representou aproximadamente 45% de todo o combustível utilizado por veículos leves, o que permitiu ao Brasil reduzir as emissões de CO₂ em cerca de 26 milhões de toneladas. A redução da poluição ao ar foi significativa, em torno de 90% de material particulado e 60% de óxido de nitrogênio, além de emissão zero em enxofre, sem se desconsiderar os novos motores para aviação agrícola, que substituem com vantagens o querosene de aviação, proporcionando maior potência aos motores e aumentando sua vida útil.

O Brasil, com seus mais de 850 milhões de hectares, utiliza apenas cerca de 7% (60 milhões de hectares) com agricultura, 35% com pastagens (290 milhões de hectares) e 55% são outras formas de vegetação (Floresta Amazônica, Cerrado, Pantanal etc.). A cana-de-açúcar é plantada em 7 milhões de hectares (0,82% do território brasileiro), sendo 60% para produção de etanol e 40% de açúcar em 2007.

Estudos realizados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) demonstram que o país pode aumentar muitas vezes esta área plantada, pois conta com mais de 30 milhões de hectares aptos e apropriados para o plantio de cana com as variedades atuais ainda não utilizados.

Não existe ainda zoneamento específico para a cultura, pois esta pode ser plantada com sucesso em todos os estados brasileiros. Considerando-se as novas variedades geneticamente modificadas, o quadro modifica-se para melhor, pois a área apropriada será muito maior.

O quadro 2 resume as medidas de política para o setor de bioetanol.

QUADRO 2
Medidas de política para o bioetanol

Medida	Setor	Ação/desafio/dimensão
Apoio do BNDES a planos de investimento 2008-2011: R\$ 6,4 bilhões em total planejado de R\$ 23,9 bilhões ou 26,7%	Bioetanol	Apoio à ampliação de capacidade e à consolidação empresarial
Conclusão de Zoneamento Agroecológico: identificação de potencialidades e restrições das regiões produtoras – até julho de 2008	Bioetanol	Padronização, certificação de sustentabilidade
Padronização do etanol, com a cooperação do National Institute of Standards and Technology (NIST) dos EUA – até julho de 2008	Bioetanol	
Implementação de melhores práticas: garantia de obediência a critérios de sustentabilidade, condicionantes trabalhistas e requisitos ambientais	Bioetanol	
Plano Diretor de Infraestrutura de Logística para Exportação de Etanol (PDIEE): investimento de US\$ 1,6 bilhão em produção, armazenamento, transporte e distribuição de etanol até 2011	Bioetanol	Infraestrutura de armazenamento e escoamento
Alteração do marco regulatório: tributação do álcool nas usinas – Medida Provisória nº 413, de 3 de janeiro de 2008	Bioetanol	
Alteração do marco regulatório: reconhecer etanol como combustível	Bioetanol	
Financiamento da infraestrutura científica-tecnológica: R\$ 123 milhões – não reembolsáveis	Bioetanol	Apoio à PD&I em áreas estratégicas
Produção de etanol de lignocelulose: Centro de Pesquisas da Petrobras (Cenpes) – planta-piloto em fase de testes e depósito de dois pedidos de patentes no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi)	Bioetanol	
Produção de etanol de lignocelulose: construção de planta semi-industrial em 2010	Bioetanol	
Programa Tecnológico de Transporte (Protran): estudos para armazenamento e escoamento do produto sem contaminação, visando à exportação do etanol	Bioetanol	
Plano Nacional de Agroenergia: programa de PD&I – Foco em etanol e cogeração de energia	Bioetanol	
Plano Nacional de Agroenergia: programa de PD&I – consolidação da Embrapa Agroenergia	Bioetanol	
Plano Nacional de Agroenergia: programa de PD&I – recursos 2007-2010 – R\$ 1 bilhão	Bioetanol	
Criação de rede para integração de pesquisas em bioetanol	Bioetanol	CT&I para etanol
Fortalecimento da Rede Interuniversitária para o Desenvolvimento do Setor Sucroalcooleiro (Ridesa)	Bioetanol	
SIBRATEC Etanol	Bioetanol	

5 CARNES

5.1 A indústria de carnes

O propósito desta seção é analisar os objetivos e as medidas delineadas pela PDP. O segmento de produção de carne enquadra-se em política de estratégia de manutenção da liderança mundial e conquista de mercados.

Preliminarmente, cabe considerar a importância e a complexidade das principais cadeias produtivas componentes deste segmento. Entre as atividades pecuárias mais dinâmicas, encontram-se a bovinocultura de corte, a suinocultura e a avicultura.

A presente análise restringir-se-á a essas atividades, embora se reconheça a ampliação de outros segmentos de importância crescente no setor pecuário, como é o caso da caprinovincultura que, em anos recentes, vem extrapolando os limites regionais.

Por vocação do órgão gestor dessa política – o MDIC –, o programa enfatiza objetivos e desafios de aspectos ligados à política de comércio externo e preconiza adoção de medidas consensualmente aceitas pelos agentes do mercado e governo, mas, programaticamente, não avança na redução da heterogeneidade da cadeia produtiva, objetivo que poderia assegurar melhor distribuição de renda ao longo das cadeias produtivas e, com isso, fortalecer os segmentos que, em primeira análise, são responsáveis pelo crescimento e pela competitividade que o setor vem exibindo.

Reconhece-se que, para não ser tão finalístico e parcial, seria necessária a superação de barreiras culturais no aparato governamental, haja vista ser indispensável a integração deste tipo de política à de caráter setorial, com conseqüente redução de esforços e sobreposição de funções.

5.2 As cadeias produtivas

Primeira e importante consideração a ser realizada diz respeito à organização institucional das cadeias produtivas.

No Brasil, a suinocultura e a avicultura de corte encontraram, no conhecido processo de “integração”, forma relativamente bem-sucedida de arbitragem dos interesses dos agentes envolvidos (produtores e criadores de animais, fornecedores de insumos e indústrias abatedoura, processadora e exportadora), que lhes permitem, de forma sistemática, monitorar margens de lucro e ajustar a oferta em horizonte de médio prazo.

A bovinocultura, por sua vez, é o segmento que, por suas características de ciclo produtivo (cerca de quatro a cinco anos) e de ampla distribuição em todo território nacional, realiza a produção por meio de fases especializadas e atores dispersos, o que não permite nível organizacional próximo do desejável. Como conseqüência, o que se observa, de forma recorrente, são arbitragens conflituosas que, historicamente, determinam a instabilidade da oferta de carnes. Trata-se de ambiente heterogêneo, não apenas do ponto de vista tecnológico mas, sobretudo, organizacional. Ao longo desta cadeia encontram-se, na base, atomizados criadores, terminadores/invernistas, organizada indústria de abate e processamento, redes de distribuição atacadista e varejistas e, finalmente, consumidores.

Considerada isoladamente, a carne bovina é o produto de maior participação na composição do PIB agropecuário, ainda sem se considerar os ativos mobilizados em terras e rebanhos.

Outra particularidade de grande importância à compreensão do processo produtivo e sua dinâmica refere-se ao fato de que a produção de carne bovina decorre, em grande medida (35% a 45%), do abate de vaca. Quando tais animais são abatidos, integram-se à categoria de bens de consumo e, em caso contrário, transformam-se em bens de investimento, para produção de bezerros. O que determina esta decisão é a expectativa gerada em dado momento pelos integrantes da base da cadeia produtiva, ou seja, os criadores que não apenas condicionam o crescimento futuro da oferta de animais para abate, mas também agudizam a instabilidade na produção de carnes a

curto prazo. Gera-se, assim, o pouco estudado “paradoxo” econômico expresso pela negatividade da elasticidade preço da oferta. Em outros termos, ocorre redução da oferta imediata na alta de preços (expectativa alta) e elevação da oferta na baixa de preços (expectativa baixa).

5.3 Desempenho recente do setor

O balanço de oferta e demanda evidenciado no quadro de suprimento expresso pelas tabelas 9, 10 e 11 revelam, ao lado do forte crescimento da produção e exportação de carnes, a elevada dependência deste crescimento ao mercado interno.

TABELA 9
Avicultura de corte

Ano	2004	2005	2006	2007	2008 ¹
Alojamento de pintos de corte ² (em milhões de cabeças)	4.276	4.690	4.571	5.145	5.559
Produção de carne de frango ³ (em 1.000 t)	8.408,5	9.348	9.353,7	10.305,2	11.018,9
Exportação ⁴ (em 1.000 t)	2.469,7	2.845,9	2.713	3.286,8	3.645,5
Disponibilidade interna (em 1.000 t)	5.938,8	6.502,1	6.640,7	7.018,5	7.373,4
População ⁵ (em milhões de habitantes)	177,77	179,83	181,90	183,99	189,6
Disponibilidade per capita (em kg/hab./ano)	33,4	36,2	36,5	38,1	38,9

Elaboração: Gerência de Oleaginosas e Produtos Pecuários (Geole)/Diretoria de Política Agrícola e Informação (Dipai)/Superintendência de Gestão da Oferta (SUGOF)/CONAB.

Notas: ¹ Estimativa da CONAB.

² O alojamento e não a produção de pintos de corte reflete o plantel que irá produzir carne.

³ Produção. Fonte: Associação Brasileira dos Produtores de Pintos de Corte (Apinco).

⁴ Exportação. Fonte: Secex.

⁵ População. Fonte: IBGE.

TABELA 10
Bovinos

Ano	2004	2005	2006	2007	2008 ¹
Rebanho ² (em 1.000 cabeças)	204.512	207.156	205.886	185.000	186.850
Produção de carne (em 1.000 t equivalente à carcaça)	8.673,9	9.455	9.927,8	10.279,4	10.382,2
Importação ³ (em 1.000 t equivalente à carcaça)	54,9	52,5	27,2	31,1	30
Exportação ³ (em 1.000 t equivalente à carcaça)	1.370	1.923,1	2.178	2.285	1.919,5
Disponibilidade interna (em 1.000 t equivalente à carcaça)	7.358,8	7.584,8	7.777	8.025,5	8.492,7
População ⁴ (em milhões de habitantes)	177,77	179,83	181,90	183,99	189,6
Disponibilidade <i>per capita</i> (em kg/hab./ano)	41,4	42,2	42,8	43,6	44,8

Elaboração: Geole/Dipai/SUGOF/CONAB.

Notas: ¹ Estimativa da CONAB.

² Rebanho. Fonte: IBGE e mercado.

³ Exportação e importação. Fonte: Secex.

⁴ População. Fonte: IBGE.

TABELA 11
Suínos

Ano	2004	2005	2006	2007	2008 ¹
Rebanho ² (em 1.000 cabeças)	32.980	34.100	36.110	37.048	38.164
Produção de carne ⁵ (em 1.000 t equivalente à carcaça)	2.679	2.708	2.864,4	3.005	3.107
Importação ³ (em 1.000 t equivalente à carcaça)	1,70	0,72	0,73	0,28	0,39
Exportação ³ (em 1.000 t equivalente à carcaça)	508	621,7	525	603,9	537,1
Disponibilidade interna (em 1.000 t equivalente à carcaça)	2.172,7	2.087	2.340,1	2.401,4	2.570,3
População ⁴ (em milhões de habitantes)	177,77	179,83	181,90	183,99	189,6
Disponibilidade <i>per capita</i> (em kg/hab./ano)	12,2	11,6	12,9	13,1	13,6

Elaboração: Geole/Dipai/SUGOF/CONAB, em 28 de janeiro de 2009.

Notas: ¹ Estimativa da CONAB.

² Rebanho. Fonte: IBGE e mercado.

³ Exportação e Importação. Fonte: Secex.

⁴ População. Fonte: IBGE.

⁵ Produção de carne. Fonte: Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (ABIPECS).

Obs.: As exportações e as importações das carnes bovinas e suínas resultam dos dados da Secex – em quilo líquido –, convertidos para a equivalente carcaça.

No período, foram direcionados para este mercado 67% da produção de carne de aves, 82% de carne bovina e 83% de carne suína.

Relativamente ao crescimento no período considerado, registra-se que a produção de carne de aves expandiu-se em cerca de 2,610 milhões de toneladas, das quais 1,43 milhão foi absorvida internamente e 1,14 milhão, exportada.

Por sua vez, a produção de carne bovina expandiu sua produção em 1,71 milhão de toneladas. A disponibilidade interna, em 1,11 milhão, e as exportações, em 0,55 milhão de toneladas.

A carne suína experimentou crescimento de 0,43 milhão de toneladas na oferta, 0,40 milhão na disponibilidade interna e 0,03 milhão nas exportações.

Tendo em vista os fatos acima e considerando-se, ainda, as tendências decorrentes da crise global – retração da demanda mundial –, acredita-se que, em termos prospectivos, o mercado interno continuará estabelecendo a principal base de sustentação do crescimento setorial, ainda que em níveis mais modestos.

Tal previsão, evidentemente, não exclui a possibilidade de deslocamento de competidores externos no mercado internacional de carne. Ao contrário, as inegáveis vantagens competitivas destas cadeias produtivas as credenciam a manter e, até mesmo, ampliar a liderança mundial exibida recentemente pela avicultura de corte e bovinocultura.

TABELA 12
Os 20 maiores exportadores de carne bovina – 2001-2007
 (Em 1.000 t equivalente à carcaça)

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Part. total mundial em 2008 (em %)
Brasil	741	872	1.162	1.610	1.845	2.084	2.189	28,8
Austrália	1.376	1.343	1.241	1.369	1.388	1.430	1.400	18,4
Índia	365	411	432	492	617	681	735	9,7
EUA	1.029	1.110	1.142	209	316	519	649	8,5
Argentina	168	345	382	616	754	552	532	7
Nova Zelândia	483	475	548	594	577	530	496	6,5
Canadá	619	657	413	603	596	477	457	6
Uruguai	145	225	282	354	417	460	385	5,1
Paraguai	62	80	78	115	180	232	197	2,6
EU-27	610	580	438	363	253	218	139	1,8
Nicarágua	28	32	43	58	59	68	83	1,1
Colômbia	9	3	5	19	13	31	110	1,4
China + Hong Kong	53	37	36	52	76	85	81	1,1
México	10	10	12	19	32	39	42	0,6
Costa Rica	16	13	17	16	20	16	16	0,2
Chile		5	10	13	28	13	13	0,2
Ucrânia	98	185	207	111	80	21	50	0,7
Rússia	7	7	10	9	11	8	8	0,1
Cingapura			5	4	3	4	5	0,1
África do Sul	14	16	10	13	7	7	5	0,1
Outros	9	13	6	7	19	12	13	0,2
Total	5.842	6.419	6.479	6.646	7.291	7.487	7.605	100

Fonte: Departamento de Assuntos Comerciais (DAC)/SRI/Mapa, com dados do United States Department of Agriculture (USDA), 2008.

O segmento de produção de carnes integra-se ao PDP na estratégia de manutenção da liderança mundial e conquista de mercados.

Os principais desafios expostos são:

- Ampliar acesso a mercados com eliminação das barreiras comerciais.
- Melhorar o *status* sanitário da pecuária nacional.
- Modernizar e ampliar a infraestrutura logística.
- Garantir abastecimento de insumos para a produção animal.
- Aumentar o número de matrizes no rebanho nacional.
- Agregar valor à carne exportada.

O quadro 3 apresenta a síntese das medidas de política.

QUADRO 3
Medidas de políticas relacionadas ao setor de carnes

Ações	Medidas	Responsáveis
Promoção das exportações	Inclusão de produtos cárneos nas pautas de negociação Objetivos: ampliação do acesso aos mercados e eliminação de barreiras e subsídios pelos mercados importadores	Mapa MDIC MRE
	Abertura de mercados: <ul style="list-style-type: none"> • Agilizar processos de habilitação para exportação • Viabilizar acordos de equivalência sanitária • Assinar acordos sanitários • Implantar comitês nacionais de sanidade e qualidade 	Mapa MDIC MRE
Melhoria da qualidade da carne	Termo de cooperação técnica para controle e melhoria de qualidade da carne e seus derivados: <ul style="list-style-type: none"> • Criar estrutura legal para punir indústrias e distribuidores que não aplicam as normas de segurança dos alimentos – Programa Alimento Seguro (PAS) • Ampliar recursos 	Mapa MJ
	Estruturação do laboratório de referência da Rede Brasileira de Qualidade da Carne (RBQC) Objetivos: monitoramento de resíduos na carne, suporte técnico, treinamento e definição de protocolos operacionais para a certificação	Mapa Embrapa
	Regulamentação de medicamentos genéricos de uso veterinários – PL nº 1.089/2003	Mapa

Fonte: Depla/Secex/MDIC.

Enquanto tais medidas não ocorrem, concluem-se como pertinentes ao se tratarem de declarações bem intencionadas, mas sem o devido comprometimento e a garantia de execução orçamentária.

Até mesmo a ênfase dada ao foco do mercado externo, embora não abranja a problemática principal do setor produtivo – sendo, assim, muito parcial – é de grande relevância.

Ademais, a produção pecuária, seja direcionada para o mercado interno ou o externo, constitui-se na forma mais natural e criativa de agregação de valor aos produtos do complexo agricultura – pecuária. Isto porque, para cada tonelada de carne suína e aves produzida/exportada ou consumida, é necessário cerca de três vezes o equivalente em milho e soja.

Para finalizar e ressaltar a importância estratégica do setor de carnes, transcreve-se Rosa (2009), quando este afirma que: (*sic*) “a cadeia da pecuária em geral – que vai da Engenharia Genética, criação, processamento industrial e distribuição de carnes, couros e derivados – é a que garante maior receita cambial e que mais empregos gera no país.”

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os setores analisados, que foram incluídos na PDP, do MDIC, fazem parte do agronegócio brasileiro. São setores modernos e dinâmicos que contribuem com o PIB do agronegócio, além de gerar empregos e contribuir com o saldo comercial brasileiro. São, portanto, setores importantes que precisam ser revitalizados constantemente para que o país possa continuar progredindo internacionalmente.

Os programas relacionados ao setor agrícola, como já salientado no início, foram classificados em dois níveis diferentes. O programa de bioetanol e o programa de carnes foram classificados como tais, para consolidar e expandir a liderança, e estão sob a coordenação do BNDES. Já os programas de agroindústria e biodiesel têm a função de fortalecer a competitividade e estão sob a coordenação do MDIC. Mas ressalte-se que o Mapa também desenvolve ações focadas nestes programas. O ideal é que estas ações possam ser complementares. Dessa forma, haverá condições de ter-se agronegócio competitivo e inserido nas questões internacionais.

REFERÊNCIAS

BARROS, G. S. C. *et al.* Custos de produção de biodiesel no Brasil. *Revista de Política Agrícola*, Cepea/ESALQ/USP, ano 15, n. 3, jul./set. 2006.

BRASIL. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE). Biocombustíveis. *Cadernos NAE*, n. 2, 2005.

_____. Ministério de Minas e Energia (MME). *Resenha energética brasileira: exercício de 2007*. Edição final. Brasília, 2008.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional*, 2009.

ROSA, B. O Brasil no mercado mundial de carne bovina. *Agroanalysis*, v. 28, mar. 2009.

O PROGRAMA GARANTIA-SAFRA NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO

1 APRESENTAÇÃO

A despeito de estar entre as maiores economias do mundo e de vangloriar-se de sua crescente influência política no cenário internacional, o Brasil, em pleno século XXI, ainda apresenta graves evidências de país pobre. A distribuição de renda e riqueza, insistentemente, permanece entre as mais concentradas. O fato de grande parte da população viver abaixo da linha de pobreza e a baixa escolaridade ainda posicionam o Brasil entre as nações subdesenvolvidas.

Combater a pobreza deveria ser, portanto, uma das prioridades nacionais. O enfrentamento da pobreza não pode ser realizado apenas com ações paliativas, que somente amenizam seus efeitos. Este enfrentamento deve ser composto, predominantemente, por ações estruturantes que combatam as causas da pobreza. Nessa perspectiva, não se elimina a pobreza crônica do país sem se interferir nas estruturas da sociedade brasileira, de modo a neutralizar suas iniquidades e construir sociedade mais equânime e democrática.

Requer, também, composição de estratégia de ação que resulte em políticas públicas, aplicáveis a curto, médio e longo prazos, que sejam adequadas a cada realidade regional e local. Assim, elegendo a eliminação da pobreza como foco prioritário da ação governamental, algumas etapas precisam ser seguidas. Em primeiro lugar, é necessário mapear a pobreza no país, separando regiões, territórios e públicos conforme suas singularidades e especificidades, agrupando-os segundo suas afinidades e características comuns.

Em segundo lugar, deve-se eleger regiões e públicos prioritários da ação estatal. Escolha que leva em conta a magnitude e a gravidade do problema. Nesse caso, a magnitude está relacionada ao tamanho do público a ser atendido e à abrangência territorial. A gravidade diz respeito aos indicadores sociais e econômicos que evidenciam o nível de pobreza da população. Portanto, a ação governamental deve priorizar regiões com maior número de famílias que apresentam piores indicadores socioeconômicos.

Não há como negar que a região Nordeste é a mais pobre do Brasil. Como será demonstrado adiante, é a região com maior magnitude e gravidade da pobreza, uma vez que concentra grande parte da pobreza rural do país, com agravante de estar sujeita permanentemente aos efeitos das secas, que, quando ocorrem, inviabilizam a produção agropecuária, empobrecendo ainda mais a população local. Assim, a questão do Nordeste é estratégica para a Nação configurar-se entre as mais desenvolvidas.

Eis, portanto, a motivação para este capítulo, que trata de programa específico para o semi-árido nordestino: o Garantia-Safra (GS). No decorrer do texto, será feita breve contextualização, resgatando problemas históricos da seca no Nordeste, situação socioeconômica de seus habitantes e ações governamentais para tentar resolver o problema. Em seguida, partir-se-á especificamente para o GS: contexto no qual foi criado, sua concepção e seu processo de implementação. Ao final, serão tratadas as recentes mudanças de regras do programa e suas possíveis implicações futuras.

2 NORDESTE: CARACTERIZAÇÃO

Ao considerar-se a pobreza no Brasil, o público-alvo do GS é o que mais o representa. Isto por ser população rural e agricultores de baixa renda, a maioria com acesso precário à terra. O Nordeste brasileiro é a região com piores índices socioeconômicos. A taxa de mortalidade infantil nesta região é de 35,6 por mil, contra taxa nacional de 24,3 por mil. A esperança de vida ao nascer é de 69 anos, enquanto a média brasileira é de 72 anos. A educação também é, no Nordeste, a mais crítica: a taxa de analfabetismo é de 19,94, quase 10 pontos percentuais (p.p.) superior à brasileira. O rendimento médio é de R\$ 381,00 contra R\$ 628,00 no conjunto do país. A tabela 1 (Anexos) apresenta síntese dos indicadores brasileiros e regionais.

No geral, os indicadores tendem a piorar quando desagregados para meio rural. Assim, no Nordeste, estes, que já não eram bons, ficam mais críticos entre a população do campo.

Essa população representa 35% da demografia nordestina. É a região menos urbanizada do país, a despeito do processo intenso de êxodo rural que historicamente a caracterizou. No mundo rural brasileiro, a agricultura familiar do Nordeste contribui com mais da metade dos estabelecimentos rurais familiares. São quase 2 milhões de estabelecimentos familiares. Destes, cerca de 1,5 milhão são enquadrados no chamado Grupo B do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF),¹ representando 73,6% do total deste grupo, em nível nacional. Assim, a região Nordeste compõe a base da pirâmide da agricultura familiar brasileira.

Outra questão grave no meio rural nordestino é o acesso à terra. Grande parte dos camponeses tem acesso precário à terra, e esta constitui-se em minifúndios predominantemente de não proprietários. Como é apresentado na tabela 4 (Anexos), a maioria dos agricultores familiares detém área não superior a 10 hectares; grande parte constitui-se de posseiros, meeiros e arrendatários. Altamente concentradora e precária, a estrutura fundiária é um dos fatores explicativos para a pobreza rural do Nordeste.

Além da escassa terra para plantar, o camponês nordestino tem de lidar com incerteza da produção, advinda de fenômeno climático que castiga historicamente a região: a seca. Em população que vive em séria condição de vulnerabilidade socioeconômica, a ocorrência da seca compromete ainda mais a sobrevivência das famílias. No interior do Nordeste, predomina

1. Segundo o Plano-Safra 2008-2009, estão enquadrados no Grupo B do PRONAF os agricultores familiares com renda anual até R\$ 4.000,00.

o clima semiárido, caracterizado por pluviosidade média anual abaixo de 800 mm³; médias anuais de temperatura entre 23° C e 27° C; regime irregular de chuvas em relação ao tempo e ao espaço; solos pobres, predominantemente argilo-arenosos, com baixa retenção hídrica. Estes são dados da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Estão sob esse clima 981.821,9 km², 90% desta área distribuídos entre oito estados do Nordeste – exceto Maranhão (MA) –, e 10% envolvendo a parte norte de Minas Gerais (MG). Ao todo, são 20.832.647 pessoas em 1.134 municípios de acordo com a Sudene. Entre os agricultores familiares do Nordeste, são 1.350.290 estabelecimentos, representando 68% do total na região.

Há registrado, entre os séculos XVIII e XX, 85 anos de secas, o que representa média de três anos de seca por década (GOMES, 2001, p. 75). Juntamente a este fenômeno natural, agravam-se também problemas sociais e econômicos que afetam, principalmente, a camada mais pobre da população, envolvendo perdas na produção agropecuária, esgotamento das reservas de água, perda da renda e desemprego.

A camada mais pobre da população é justamente a que pratica historicamente agricultura de subsistência e que não tem condições de preparar-se para evento climático adverso. Dessa maneira, esta camada fica na dependência de ações paliativas do governo ou foge do sertão para as cidades. A seca, quando generalizada, conduz a maioria da população rural à penúria; especialmente, os agricultores familiares e os trabalhadores rurais sem-terra, que trabalham para grandes proprietários rurais. Com a seca intensa, surge desemprego massivo, uma vez que “deixa os pequenos e miniproprietários rurais inermes, os trabalhadores assalariados sem função e os parceiros, meeiros e moradores relegados à própria sorte” (DUARTE, 2002, p. 25).

Assim como é recorrente o fenômeno da seca e o drama vivido pela população, também é o tipo de política adotada historicamente pelos governos. Desde o tempo do Império, a atuação do Estado diante da ocorrência de grandes estiagens baseou-se em ações emergenciais. As principais ações governamentais para atender a multidão de flagelados englobam distribuição de alimentos e água e formação de frentes de trabalho (GOMES, 2001, p. 100).

Essas ações são tradicionalmente tratadas como políticas de “combate à seca”. Infere-se, dessa forma, que as condições de vulnerabilidade econômica e social vividas pelo trabalhador rural nordestino é consequência de fenômeno da natureza, não havendo, portanto, outra solução a não ser adotar medidas paliativas para amenizar o sofrimento da população.

Essa noção de tratamento da seca no Nordeste perdurou, pelo menos, até a última grande seca do século XX, entre 1998 e 1999. A resposta do governo federal frente à multidão faminta e aos frequentes saques de gêneros alimentícios que ocorreram naquele período consistiu, mais uma vez, em frentes de trabalhos, distribuição de alimentos e envio de carrossa (GOMES, 2001, p. 31-46).

Em plena entrada no século XXI, o Estado, no Brasil, não tem capacidade, ou interesse, em implementar políticas estruturantes que propiciem à camada mais pobre condições dignas de convivência com o semiárido, mesmo em época de seca. Repetidamente, as medidas adotadas

pelo governo somente acontecem quando a seca já ocorreu, isto em razão das pressões políticas para tomar providências. Desse modo, predominam as políticas reativas sobre as preventivas para o enfrentamento do problema.

No entanto, a seca de 1998-1999 apresentou-se em contexto singular. Em primeiro lugar, havia maior organização dos trabalhadores rurais, que não mais se contentavam em esperar passivamente pelas ações paliativas dos governos. Assim, movimentos dos trabalhadores sem-terra e sindicatos rurais lideraram série de saques a depósitos públicos e privados. Em segundo lugar, ocorria, em 1998, a campanha eleitoral para a Presidência da República. Em meados daquele ano, a reeleição de FHC, antes considerada como certa por seus aliados, ficara comprometida pela queda de popularidade do então presidente. Uma das causas era justamente o atraso na tomada de providências pelo governo federal para atender os atingidos pela estiagem, cuja gravidade fora prevista um ano antes por agências de pesquisa governamentais, como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e o Instituto Nacional de Meteorologia (INMET).²

O contexto em que ocorrera a seca transformou 1998-1999 em marco no que diz respeito ao tratamento da questão. As atitudes governamentais eram, até então, de enfrentamento à seca, como se fosse de alguma forma possível sua extinção e a seca não fosse fenômeno cíclico e recorrente que caracterizasse o sertão nordestino. A última grande seca do século passado evidenciou problema histórico, que, ao não ser resolvida, poderia inviabilizar a permanência no poder de determinados governantes.

Assim, em abril de 2001, o governo federal criou a Comissão Setorial de Convívio com o Semiárido e Inclusão Social do Nordeste e norte do estado de Minas Gerais (CSSA). Sua função era coordenar e executar conjunto de ações de convivência com o semiárido, composto de ações emergenciais, transitórias e permanentes, além de propor política estruturante para enfrentamento das consequências oriundas da seca.³

As ações emergenciais objetivavam atender às necessidades imediatas de alimentação e abastecimento de água para populações rurais nos municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública motivados por estiagem. Basicamente, envolviam programas de distribuição de cestas de alimentos e fornecimento de carros-pipa.

Os programas transitórios visavam ao fornecimento de renda mínima para a população atingida pela seca e eram compostos pelo Bolsa Renda, que fornecia renda mensal de R\$ 60,00 a famílias que tivessem renda mensal de até um terço do salário mínimo (SM); pelo Vale-Comida, que consistia em transferência direta de R\$ 15,00 para famílias beneficiárias do Programa de Cesta de Alimentos; e pela renegociação das dívidas de contratos do PRONAF.

2. Ver Gaspari (1998) e Folha de S. Paulo (1998).

3. A CSSA foi instituída pelo Decreto Presidencial de 20 de junho de 2001, sendo composta pelos titulares dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA); da Integração Nacional (MI); da Saúde (MS); da Educação (MEC); do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); da Fazenda (MF); do Trabalho e Emprego (MTE); e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). E, ainda, pelo titular da Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas), na época, órgão do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Finalmente, as ações denominadas permanentes tinham objetivo de permitir convivência das famílias com o semiárido nordestino, garantindo sustentabilidade socioeconômica durante os períodos de seca. Compunham esta estratégia ampliação de créditos do PRONAF, instituição de seguro de renda vinculado à produção agrícola, capacitação dos camponeses para atividades economicamente viáveis para clima da região, programas de transferência de renda – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, entre outros –, ampliação e agilização de obras de infraestrutura hídrica, como construção de cisternas, recuperação de barragens etc.

Tal conjunto de ações deveria estar articulado e coordenado por órgão central, no caso a CSSA, a fim de garantir complementaridade de cada um dos programas, bem como atendimento integral de seu público-alvo. Assim, a grande maioria das ações consistia em programas já existentes, determinados a ser focalizados e/ou ampliados nos municípios atingidos pela seca. A novidade seria implementação de programa de capacitação para convivência com o semiárido, complementado com programa de seguro que garantisse sustentabilidade das famílias nos períodos de seca, cuja meta final seria mudar a realidade econômica da região ao promover atividades produtivas e adequadas às condições edafoclimáticas locais.

3 DESENHO DO PROGRAMA GS

A elaboração de proposta de programa de capacitação para convivência com o semiárido acabou por não avançar na CSSA. Entretanto, a proposta de seguro de renda vinculado à produção agrícola foi adiante com a instituição, por meio de medida provisória, do GS – na época, com o nome de Seguro-Safra.⁴

Por lei, o GS abrange a totalidade da área de atuação da Sudene, ou seja, todo o Nordeste, as mesorregiões Norte, Vale do Jequitinhonha e Vale do Mucuri, em MG, além da mesorregião norte do estado do Espírito Santo (ES). A princípio, qualquer município inserido nestas regiões pode participar do programa. Porém, é prevista priorização para municípios com maior incidência de estiagens; no caso, os do semiárido. Desse modo, são considerados como real público do GS 1.133 municípios de clima reconhecidamente semiárido.

Constituem o público-alvo do programa os agricultores familiares que:

- Obtenham, nos últimos 12 meses anteriores à inscrição, renda familiar média mensal de 1,5 SM.
- Não possuam cultura irrigada.
- Detenham área de cultivo igual ou inferior a 10 hectares sob qualquer título: proprietário, meeiro, posseiro ou arrendatário.

Portanto, o público do GS corresponde à parcela mais pauperizada da agricultura familiar. São os camponeses minifundistas e de baixa renda, correspondendo, basicamente, ao

4. O GS foi instituído pela Medida Provisória nº 11/2001, convertida na Lei nº 10.420/2002. A Lei nº 10.700/2003 alterou o nome do programa de Seguro-Safra para Garantia-Safra.

Grupo B do PRONAF. No entanto, a faixa de renda estipulada para o GS inclui a base do Grupo C, uma vez que esta categoria correspondia, em 2002, à faixa de renda entre R\$ 2.000,00 e R\$ 14.000,00 anuais, e o teto estabelecido de 1,5 SMs equivalia, na época, a R\$ 3.600,00.

Para estimar o tamanho do público-alvo, a coordenação do GS utilizou estudo realizado pelo Projeto FAO/Incra – parceria entre a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) –, que indicou o número de estabelecimentos familiares, por grupo, a partir dos dados do Censo Agropecuário de 1996. Foi considerado o conjunto de municípios inseridos no semiárido, nos quais, para cada um destes, calculou-se a soma da totalidade de estabelecimentos do Grupo B do PRONAF, a totalidade do Grupo C – considerando que a renda dos estabelecimentos enquadrados neste grupo, no Nordeste, concentra-se na base, ou seja, no teto estabelecido para o GS. Uma vez que os dados utilizados apresentavam defasagem de mais de seis anos, optou-se por acrescentar na estimativa o número de famílias assentadas pela reforma agrária em cada município, enquadrados no Grupo A. Dessa forma, o público prioritário do GS foi estipulado em torno de 1,5 milhão de famílias. Na tabela 5 (Anexos), apresenta-se o público desagregado por unidades da Federação (UF).

O Garantia-Safra é um seguro de renda vinculado à produção agrícola. Cobre a produção de determinadas culturas, basicamente, algodão, arroz, mandioca, feijão e milho, abrangendo, dessa maneira, os cultivos mais tradicionais da região. Como componente de uma estratégia de reestruturação produtiva, seu objetivo é garantir segurança financeira para o agricultor familiar, nas culturas que tradicionalmente produz e, paralelamente, levar a um processo de adesão a atividades viáveis, como, por exemplo, a adoção de culturas resistentes a déficits hídricos. À medida que a inserção das novas culturas vier a se consolidar, o GS paulatinamente perde sua utilidade, podendo se adequar às novas culturas, o que demandaria outras modalidades de cobertura. Em suma, uma estratégia para propiciar ao agricultor familiar do Nordeste a substituição das culturas tradicionais, altamente vulneráveis às estiagens, por outras resistentes à seca e que tenham viabilidade econômica.

O sinistro é caracterizado, para o programa, quando há quebra acima de 50% da expectativa de produção para o total das culturas cobertas. Previamente, o município de domicílio do agricultor deveria ter situação de emergência ou estado de calamidade pública, por motivo de seca reconhecida pelo governo federal. Esta exigência vigorou até a safra 2006-2007.⁵ Desse modo, são dois tipos de mecanismos complementares para homologação do sinistro: um instrumento que comprove a ocorrência de seca, ou seja, a causa da perda coberta pelo programa; outro instrumento de verificação da colheita que comprove a quebra de safra.

Funcionando sob a lógica de seguro, o GS tem estabelecido o risco de configuração de sinistro. Para cálculo deste risco, foram consideradas as grandes secas generalizadas ocorridas no Nordeste que, como já relatado, correspondem a quase 30% dos anos nos últimos três séculos.

5. A Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008, aboliu a exigência dos decretos de exceção para liberação de benefícios do GS, além de incluir excesso hídrico como fator de penalização de safras como cobertura do programa.

Assim, foi estabelecido como 30% o risco de ocorrência de sinistro, que, por sua vez, irá determinar o valor do prêmio a ser pago pela adesão ao seguro e que financiará pagamento dos benefícios. Eis aqui um problema na concepção do programa que será tratado adiante.

A fim de calcular-se o prêmio, é aplicado o percentual de risco sobre valor do benefício, determinado para cada ano agrícola, cujo teto legal é de R\$ 700,00.⁶ Como exemplo, considerando o valor do teto, o prêmio do seguro calculado para cada agricultor aderente seria de R\$ 210,00. Este valor é distribuído entre os entes federados participantes do programa – estados, municípios e União, mais a contribuição individual do agricultor.

O GS é operacionalizado, por ano agrícola, mediante adesão de estados, municípios e agricultores. Primeiramente, os estados abrangidos pelo programa firmam sua adesão junto à União para, em seguida, municípios procederem dessa forma junto aos estados aderentes e, finalmente, agricultores aderirem junto aos municípios. Portanto, para poder participar do GS, o agricultor depende da prévia adesão do município ao qual está domiciliado, que, por sua vez, depende de adesão anterior do estado ao qual está circunscrito.

O processo de adesão é justamente o início do ciclo de implementação anual do programa, que se inicia sempre no segundo semestre do primeiro exercício do ano agrícola. Por exemplo, considerando o ano agrícola 2008-2009, o ciclo iniciar-se-á no segundo semestre de 2008. Inicialmente, é realizado pela União, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, convite a cada um dos estados abrangidos pelo GS para efetuarem a adesão. Depois disso, são estabelecidas, mediante reunião do Comitê Gestor,⁷ cotas, isto é, vagas de agricultores beneficiários a que cada estado terá direito. O total de cotas a ser distribuído é determinado a partir do orçamento da União para o Fundo Garantia-Safra (FGS). Assim, considerando-se o exemplo anterior para o ano agrícola 2008-2009, se o orçamento da União para o exercício de 2009 for de 100 milhões de reais, divide-se este valor pelo montante financeiro pelo qual a União é responsável no prêmio, que no caso é de 20% do valor do benefício. Então, o número de cotas a ser distribuído entre os estados é de 714.285, conforme ilustrado na tabela 1.

TABELA 1
Ilustração de cálculo total de cotas para determinado ano agrícola

(a) Orçamento da União para o FGS	(b) Valor do benefício	(c) Aporte da União por agricultor (20% x b)	(d) Quantidade de cotas para o ano agrícola (a/c)
R\$ 100.000.000,00	R\$ 700,00	R\$ 140,00	714.285

Fonte: MDA.
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais (Disoc).

6. Inicialmente, na safra 2002-2003, o valor do benefício foi estabelecido em R\$ 475,00. A partir dos anos posteriores até o momento, este é de R\$ 550,00.

7. O Comitê Gestor do GS é presidido pelo MDA e composto pelas representações dos órgãos federais, dos estados participantes e das entidades da sociedade civil.

A distribuição das cotas entre estados é realizada conforme tamanho do público-alvo e volume de adesões de agricultores atingidos por cada estado nos anos anteriores. Uma vez concluída a distribuição estadual, cada UF irá executar tarefa similar com seus municípios. Nesse caso, serão utilizados, primeiramente, critérios de priorização dos municípios a participarem do programa, cujo principal é o de município inserido no semiárido e com histórico de recorrentes estiagens. Outros critérios utilizados estão relacionados ao fato de o município integrar território rural reconhecido pelo MDA e ter baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Tal processo de priorização é necessário, uma vez que, a fim de garantir efetividade do programa e não pulverizar número escasso de cotas para municípios, as vagas oferecidas a estes não podem ser menores do que 30% do seu público-alvo. Assim, como o orçamento não permite universalização do programa, não é possível participação de todos os municípios legalmente abrangidos pelo GS.

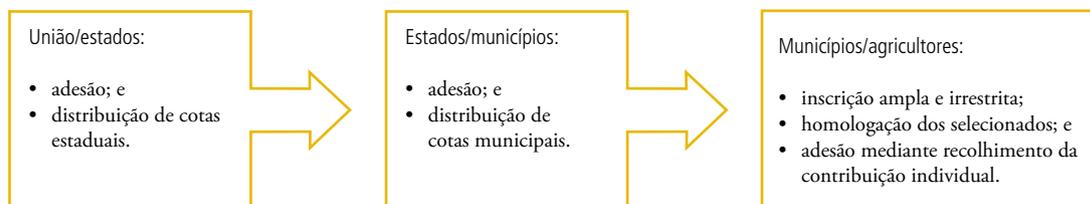
Determinada a ordem de prioridades dos municípios potenciais participantes, é aberta a fase de adesões municipais. Findo este processo, ocorre distribuição das cotas municipais, oferecida proporcionalmente, conforme tamanho do público-alvo e número de adesões em anos anteriores; porém, passando por processo de negociação, em que os municípios manifestam suas reais demandas por vagas. O processo de distribuição de cotas municipais encerra-se com homologação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS).

Parte-se, então, para fase de adesão dos agricultores, cujo cronograma é determinado segundo calendário agrícola de cada município, que, conforme cada região, data-se entre outubro e abril do ano agrícola, devendo ser finalizado antes do início do período de plantio. Consiste em processo mais complexo que os anteriores, pois está subdividido em três fases: inscrição, seleção e adesão.

A inscrição é ampla, aberta para quem estiver interessado em participar. Efetuada em formulário, fornecerá dados – como renda familiar, tamanho da propriedade, condição de uso da terra, culturas a serem produzidas, entre outros – que servirão para classificação dos candidatos, cujos critérios visam selecionar famílias mais vulneráveis socioeconomicamente. Os critérios de classificação são, em ordem decrescente de prioridade: menor renda, mulher como chefe da família, existência de portadores de necessidades especiais como membros da família e não deter a propriedade da terra em que produz.

Concluído o prazo de inscrições, os dados, uma vez atualizados em banco de dados, serão processados para emissão de lista de classificados que passará pela homologação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). A partir da homologação, os agricultores selecionados são chamados a aderirem, finalmente, ao programa. A adesão do agricultor é efetivada pelo pagamento de sua contribuição individual ao FGS, realizada por meio de pagamento de boleto bancário. O primeiro ciclo de operacionalização do GS está representado no esquema 1.

ESQUEMA 1
Processo de adesão ao GS



Fonte: MDA.
Elaboração: Disoc.

O pagamento dos benefícios é financiado pelo FGS, o qual é constituído pelo prêmio determinado para o programa, conforme citado nos parágrafos anteriores. Para compor os 30% do valor do benefício, é necessário que sejam efetivados os aportes financeiros dos entes aderidos ao programa, na seguinte proporção:

- agricultor: até 1% do valor do benefício;
- município: até 3% do valor do benefício;
- estado: a diferença suficiente para completar 10% do valor do benefício, adicionados os aportes do município e do agricultor; e
- União: no mínimo 20% do valor do benefício.

Recorrendo ao exemplo anterior, considerando os limites máximos e mínimos dos aportes anteriores, tem-se, para benefício de R\$ 700,00, os seguintes valores de aportes por agricultor aderido:

- (a) agricultor: R\$ 7,00;
- (b) município: R\$ 21,00;
- (c) estado: R\$ 42,00;
- (d) União: R\$ 140,00; e
- (e) prêmio total $(a + b + c + d)$: R\$ 210,00.

O primeiro a cumprir com seu aporte é justamente o beneficiário do programa, isto é, o agricultor familiar. O pagamento de sua contribuição individual é ato necessário para configurar sua adesão, criando, assim, expectativa de direito referente à futura indenização por quebra de safra. Também é a partir de sua adesão que serão calculados os aportes dos entes federados, a começar pelo município. O aporte municipal é calculado de acordo com o número de agricultores aderidos em sua jurisdição. Supondo que determinado município tenha total de 100 agricultores aderidos, o aporte financeiro a que se compromete é de R\$ 2.100,00 $(100 \times R\$ 21,00)$. Este cálculo vale para estados que somarão todos os agricultores aderidos da totalidade de municípios participantes em sua circunscrição. Na hipótese de o estado atingir o número de 10 mil agricultores aderidos,

seu aporte ao FGS deverá ser de R\$ 42.000,00 ($10.000 \times R\$ 42,00$). Por fim, considerando que o total de agricultores aderidos em todos os municípios e estados participantes de determinado ano agrícola atinja soma de 100 mil, o aporte da União deverá ser de, no mínimo, R\$ 14.000.000,00 ($100.000 \times R\$ 140,00$). A tabela 2 resume o exemplo.

TABELA 2
Exemplo de cálculo dos aportes financeiros dos entes federados ao FGS

Município x		Estado y		União	
(a) Total de adesões	100	(a) Total de adesões	10.000	(a) Total de adesões	100.000
(b) Aporte municipal por agricultor (3% x 700)	R\$ 21,00	(b) Aporte estadual por agricultor (6% x 700)	R\$ 42,00	(b) Aporte federal por agricultor (20% x 700)	R\$ 140,00
(c) Aporte municipal total (a x b)	R\$ 2.100,00	(c) Aporte estadual total (a x b)	R\$ 42.000,00	(c) Aporte federal total (a x b)	R\$ 14.000.000,00

Fonte: MDA.
Elaboração: Disoc.

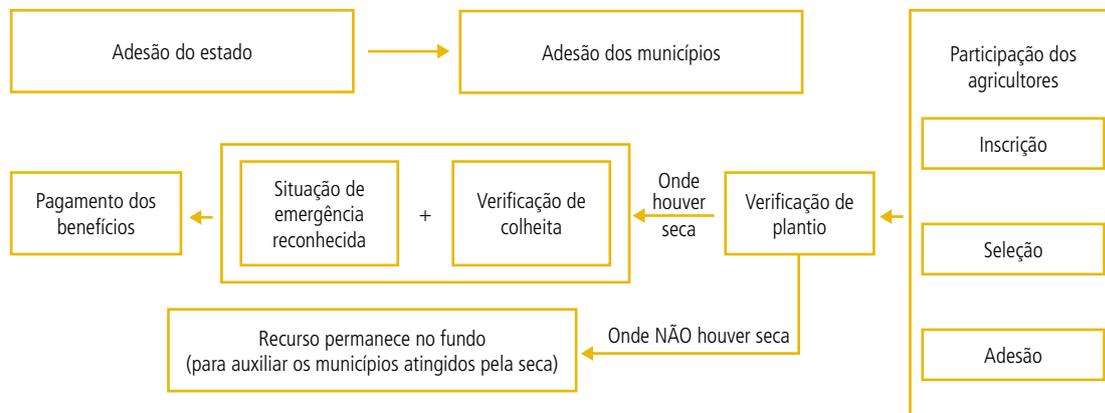
A composição do FGS concede caráter solidário ao programa, já que envolve todos os entes federados e agricultores familiares com enfrentamento do problema, a estes, comum. Intentam-se dois tipos de cooperação: uma vertical e outra horizontal. A vertical está relacionada ao fato de que todas as esferas da Federação (União, estados e municípios) envolvem-se e comprometem-se com ação que visa dar sustentabilidade econômica a seus concidadãos. Já a cooperação horizontal se dá esfera a esfera, entre estados, entre municípios e entre agricultores. Como aportes de cada ente integram o fundo, os recursos financiarão indenizações em qualquer município ou estado que tenha manifestado sinistro, independentemente do volume e da origem dos recursos. Ao realizarem seu aporte, os municípios e os estados, além dos agricultores, que não foram atingidos por seca e não sofreram quebra de safra, estarão contribuindo com agricultores habitantes de municípios e estados em que há ocorrência de déficit hídrico, prejudicando a produção. Em cada ano agrícola, o grupo que recebe e o que ajuda varia conforme localização geográfica das secas. Assim, o grupo que, em determinado ano, apenas contribuiu para o fundo sem receber benefícios, no ano seguinte, poderá ser beneficiário das indenizações, ajudado pelos recebedores do primeiro ano. Na suposição de que a estimativa de risco e o consequente cálculo do prêmio correspondam à realidade, esta lógica funcionaria perfeitamente.

A terceira e última fase do ciclo de implementação anual do GS diz respeito ao processo de pagamento do benefício. Inicia-se com processo de constatação do sinistro que, como já citado, está dividido em dois mecanismos: um para evidenciação da ocorrência de seca e outro para verificação do volume de perda de safra causada por esta. O sinistro municipal ficaria, então, caracterizado com decretação de estado de exceção por motivo de seca – situação de emergência ou estado de calamidade pública – e constatação de perda acima de 50% da expectativa de produção do total das culturas de milho, feijão, arroz, algodão e mandioca.

Para isso, são coletadas informações de plantio e colheita junto à amostra municipal do universo de agricultores aderidos. Relacionando-se a expectativa de produção no momento do plantio com o que foi efetivamente colhido, obtém-se a frustração média da safra municipal.

Se esta média for a partir da metade, então, todos os agricultores aderidos no município farão jus ao recebimento do benefício. Ressalte-se que o sinistro não é individual, mas sim municipal. Portanto, se a média de perda do município for abaixo dos 50%, o agricultor que, individualmente, tenha perdido, por exemplo, 60% não terá direito à indenização. O valor do benefício é fixo, ou seja, não varia conforme o volume de perda constatado.

ESQUEMA 2
Fases de implementação do GS



Fonte: MDA. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf/index.php?sccid=373>>.

Uma das principais preocupações dos formuladores do programa foi o processo de seleção dos agricultores. A implementação de programas anteriores na região sempre foi repleta de histórias de manipulação por parte do poder local, em que se configuram relações clientelistas, de favorecimento em troca de lealdade política. Inúmeros são os casos de direcionamento dos programas governamentais em proveito de determinado grupo de protegidos do prefeito. A falta de critérios de seleção previamente estabelecidos e mecanismos de controle facilitava este tipo de prática.

Para o GS, a primeira decisão foi dividir o processo de adesão dos agricultores em três fases: inscrição, seleção e adesão. Pretendia-se, dessa forma, possibilitar inscrição ampla e irrestrita para quem estivesse interessado em participar. O segundo ponto definido foi o estabelecimento dos critérios de priorização, já descritos, que, por meio de atribuição de pesos, permite, mediante processamento em sistema informatizado, atribuição de notas a cada um dos candidatos e subsequente emissão de lista classificada. O objetivo deste processo era eliminar aplicação de critérios subjetivos que estariam fora do controle da coordenação do programa e sujeitar-se-iam a desvios de finalidade ao não adotar critérios impessoais de seleção.

O terceiro ponto definido para garantir universalidade e impessoalidade no processo de seleção foi a aposta no controle social, representada, nesse caso, pela atuação dos CMDRS. Depois de finalizado período de inscrição e processados dados para emissão da lista classificada, esta deve ser objeto de apreciação do conselho para verificar possíveis desvios e direcionamentos, fiscalizando atuação do poder público local e indicando eventuais casos de candidatos selecionados que não se enquadram no público-alvo do programa, com poder de desclassificá-los. Somente com homologação do CMDRS, o processo segue adiante para etapa de adesão.

A aposta no controle social também ocorre em âmbito estadual, no qual atua o CEDRS. É atribuição deste fórum a homologação da distribuição das cotas municipais, com intuito de monitorar aplicação dos critérios de priorização dos municípios a ser selecionado e do estabelecimento do número de vagas a que cada município teria direito, evitando, dessa maneira, favorecimento de prefeituras aliadas ao governo estadual e retaliação das oposicionistas. Mais uma vez, o objetivo final é garantir processo impessoal protegido de critérios subjetivos e oportunistas.

Tais conselhos consistem em fóruns bipartites que integram representantes da sociedade civil e do poder público municipal, no caso do CMDRS, e estadual, no caso do CEDRS. Embora a composição varie de acordo com cada ente federado, o princípio básico que os regem é o da paridade, ou seja, igualdade de representação entre Estado e sociedade. Com isso, espera-se que a alocação de bens públicos e a implementação de políticas públicas seja mais democrática e participativa.

Pode-se afirmar que o GS é novidade em termos de política pública. Um dos debates entre atores envolvidos com este programa foi como tal política poderia ser classificada: programa de transferência de renda, bolsa ou seguro agrícola? Sob ângulo de programa de transferência de renda, o GS tem, basicamente, o fato de a maior parte do volume de recursos (96%) ser de origem estatal e direcionada a pagamento de benefícios de valor fixo para seu público. Sob o ponto de vista de seguro, tem-se, primeiramente, o fato de o programa estar vinculado à atividade econômica, ou seja, cobre determinadas culturas agrícolas. O agricultor, para ter acesso à proteção, precisa aderir antes de iniciado o plantio. Apesar de pequena e simbólica, há contribuição financeira do agricultor para custear eventual indenização. O benefício somente é disponibilizado no caso de quebra de safra, outra característica de seguro. Considerando que o valor do benefício não é proporcional ao volume de perdas e não cobre qualquer causa de frustração de safra, o GS não pode ser enquadrado como seguro agrícola de sentido estrito, uma vez que, para isso, há série de normas que regulamentam tal tipo de política. No entanto, o GS opera com lógica idêntica, como demonstrado anteriormente. Esta foi a forma viável encontrada de proteção da produção agrícola de público pauperizado cuja atividade está sujeita a riscos que o mercado não consegue e não tem interesse em comportar. Pode-se, assim, afirmar que o GS é programa atípico, seguro de renda vinculado à produção agrícola, cujo prêmio é quase 100% subsidiado pelo Estado.

4 CONSTATAÇÕES A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

O GS começou a ser implementado no ano agrícola de 2002-2003. Nesse primeiro ciclo de implementação, aderiram ao programa mais de 200 mil agricultores, em 333 municípios de seis estados. A maior parte das adesões concentrou-se no estado do Ceará (CE), com 108.950 agricultores aderidos. Este estado apresenta o maior número de adesões no decorrer dos anos, seguido por Paraíba (PB), Pernambuco (PE) e Piauí (PI). Juntos, estes quatro estados somam quase 90% das adesões no ano agrícola de 2007-2008.

O desempenho referente à proporção de agricultores aderidos em relação ao público-alvo apresenta grande variação nos estados participantes do programa. Por exemplo, o estado da Bahia, que detém o maior volume do público-alvo do programa, com quase 500 mil famílias, é um dos que apresentam os mais fracos desempenhos. No decorrer dos sete anos de vigência do GS, a soma do número de adesões foi de apenas 46.294 famílias. Tal disparidade ocorre principalmente por causa do grau de prioridade que os governos estaduais e, também, municipais ofertam ao programa, além, obviamente, da capacidade institucional dos órgãos locais responsáveis pela operacionalização do programa. Ao tratar de ação de operacionalização descentralizada, o GS está sujeito a estas discrepâncias nos resultados, uma vez que a descentralização, apesar de permitir envolvimento dos demais entes federados com objetivos do programa, reduz a capacidade gerencial do órgão gestor sobre processo e, por consequência, sobre os resultados.

Um fato importante que se verificou durante os anos em que o GS foi implementado diz respeito ao processo de pagamento dos benefícios, cujo percentual em relação ao número de adesões sempre foi igual ou superior ao risco estimado para o programa. O menor índice de sinistralidade foi em torno de 30%, na safra 2005-2006, sendo o maior em 2006-2007, quando ultrapassou 90%. Por lei, a ocorrência de nível de sinistro acima do risco previsto, com conseqüente insuficiência do FGS para cobrir os benefícios, obriga o governo federal a complementar a necessidade de recursos. Isto não seria problema caso se configurasse como eventualidade. No entanto, vem ocorrendo sistematicamente, demonstrando que a estimativa de risco apresenta problemas.

Ocorre que, conforme relatado, o risco aferido tem, como base, grandes secas, generalizadas em toda a região, atingindo, inclusive, áreas fora do semiárido, como a de 1997-1998, que atingiu toda a área da Sudene. Dessa forma, o risco de 30% teria sentido se todos os municípios desta área aderissem ao GS. Assim, o FGS teria sustentabilidade para custear benefícios. Contudo, os recursos orçamentários disponibilizados para o programa não permitem sua universalização. Como consequência, há o processo de priorização dos municípios participantes do GS que privilegia os do semiárido, com maior incidência de seca. Assim, o grupo de municípios atendidos pelo programa configura o de maior risco de sinistro, acima da média geral de 30%.

Outro contrassenso da concepção do GS são os mecanismos originalmente estabelecidos para constatação do sinistro: decretação de estado de exceção e constatação de perda, que acabam por não ser complementares entre si. No Nordeste, a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública apenas efetiva-se quando o fenômeno climático da estiagem ocasiona série de danos locais, como colapso do abastecimento de água, morte de animais e quebra de safra, que, em situação como esta, tem incidência de praticamente 100%. Seria muito provável que um município atinja a perda média mínima de 50% sem, no entanto, ter estado de exceção reconhecido para fazer valer o pagamento dos benefícios a seus agricultores aderidos.

Isso se o processo de decretação fosse ato estritamente técnico e não passível de subjetividades e pressões políticas da parte de prefeitos e políticos locais. Pressões que, inclusive, incidem sobre processo de constatação de perdas, efetuado pelas empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) estaduais, mediante emissão de laudos de plantio e colheita realizados nas propriedades de agricultores selecionadas para amostras municipais. O fato é que, desde o início, o programa necessitava de critérios mais técnicos e confiáveis para aferição do sinistro.

O mecanismo de estado de exceção apresenta outro inconveniente para o programa, pois trata-se de processo burocrático e demorado. Inicia-se com ato do Poder Executivo municipal, passando por ato de homologação no âmbito estadual, terminando com reconhecimento federal, efetuado pelo Ministério da Integração Nacional, em rito que pode demorar de quatro a seis meses ou até um ano. A demora repercute no atraso da concessão do benefício ao agricultor, que deveria recebê-lo logo depois de finalizado o período de colheita, a fim de compensar seu prejuízo financeiro decorrido da frustração de safra.

Além dos problemas conceituais do estabelecimento da forma de financiamento do programa, seus gestores deparam-se com outro problema: inadimplência dos entes federados – estados e, principalmente, municípios. A aposta na cooperação entre atores envolvidos efetivamente não vem ocorrendo. Grande parte dos municípios e alguns estados atrasa a efetivação de seus aportes financeiros ao fundo, principalmente quando não há ocorrência de sinistro. São frequentes casos em que se espera ou, até mesmo, exige-se que haja homologação do sinistro para posterior execução do aporte, invertendo a lógica do programa.

Não existem mecanismos eficazes de cobrança da inadimplência. No âmbito do programa, a única forma de forçar o pagamento, pelo menos para municípios e estados que tenham interesse em permanecer no programa, é condicionar liberação das indenizações e adesão para o ano agrícola seguinte depois de concluídos aportes devidos dos ciclos anteriores. Ou seja, é solução paliativa que não resolve atraso na concessão dos benefícios. Como consequência, ocorre maior fragilização da autossustentabilidade financeira do GS. A tabela 8 (Anexos) apresenta o índice de inadimplência relativo até a safra 2006-2007.

Apesar dos cuidados tomados para evitar direcionamentos do processo de seleção dos agricultores, diversos são os casos relatados de manipulação do processo. O mecanismo de controle social atribuído ao CMDRS foi, em muitos casos, neutralizado pelo domínio do Poder Executivo municipal sobre este fórum. No decorrer dos ciclos de implementação, chegaram até a coordenação nacional do GS denúncias de favorecimento a apadrinhados políticos de prefeitos, vereadores ou titulares dos órgãos locais responsáveis pela implementação do programa.

As práticas de manipulação ocorrem, geralmente, no processo de inscrição, uma vez que, depois de enviados para banco de dados, fica quase impossível interferir no processo de classificação dos candidatos. Uma das práticas mais comuns era, simplesmente, preencher com informações falsas formulários de inscrição, principalmente nos campos que propiciam atribuição de notas para classificação e enquadramento do candidato no público-alvo. Dessa maneira, pessoas que nem eram agricultores familiares, como funcionários públicos municipais ou comerciantes, apareciam

no rol de selecionados. Outra prática costumeira era impedir inscrição de pessoas ou comunidades inteiras que não se configurassem como redutos eleitorais do governante local. Se a inscrição era inevitável, outro artifício utilizado era o “desaparecimento” de formulários de inscrição.

Quando passava para fase de homologação pelo CMDRS, tal tipo de prática contava com conivência ou passividade dos integrantes do conselho. Pouco mobilizados, muitos dos conselhos nem sequer reúnem-se para deliberações. No caso específico da homologação da lista classificada para o GS, foram relatados eventos em que a ata de reunião fora elaborada unilateralmente por agentes do Executivo municipal, sem que houvesse reunião, sendo, em seguida, recolhidas assinaturas dos integrantes do conselho, a fim de legitimar o procedimento.

Tais práticas ocorrem em razão da cultura política local, caracterizada pela atuação autocrática dos chefes políticos municipais, os quais não estão acostumados, nem interessados, em compartilhar o poder decisório. Em ambiente político pautado, em diversos casos, por clientelismo e personalismo político, as atitudes monocráticas da elite política encontram respaldo na passividade da sociedade civil, alheia aos assuntos relativos à esfera pública. Os desmandos e as manipulações somente são questionados quando existe sindicato rural forte e combativo – o que também não é muito comum nos municípios interioranos do Nordeste – ou quando há forte rivalidade política na elite local, casos em que os políticos de oposição, motivados pela racionalidade política, e não necessariamente pelo zelo na condução ética dos procedimentos, buscam falhas que possam fragilizar o detentor do poder oficial.

De qualquer forma, as denúncias que chegam até os gestores do programa demonstram que, apesar de limitada, a atuação dos CMDRS, em muitos casos, é útil para, ao menos, constranger certos procedimentos escusos do poder público local. Certamente, os desmandos seriam muito maiores se os procedimentos ficassem oficialmente restritos ao gabinete de uma prefeitura. No entanto, a aposta de que controle social efetivo irá garantir procedimento imune a desvios de finalidade está longe de tornar-se realidade, dependendo do processo de aprendizagem democrática, que demanda tempo e empenho em cada uma das comunidades.

A despeito da execução do GS desde 2002, as históricas ações emergenciais continuaram ocorrendo. A cada seca que se configurava, as tradicionais cenas em que apareciam filas de pessoas para distribuição de alimentos e de carros-pipa voltavam a acontecer. Outra ação emergencial implementada durante a vigência do GS era o Bolsa Renda, mais recentemente chamado de Bolsa Seca. Como não há previsão orçamentária para sua execução, depende de emissão de norma, geralmente medida provisória, para seu financiamento por meio de suplementação.

O Bolsa Seca acaba por ser concorrente do GS, uma vez que ambos visam atender idêntico público, em virtude de mesma causa, mas sob perspectivas diferentes. Concorrência que se traduz em ambiguidade do Estado com relação ao tratamento da seca no Nordeste. O primeiro está atrelado com a antiga prática de ações emergenciais que demonstram despreparo do governo em solucionar problema histórico, previsível e inevitável. O segundo representa iniciativa do governo em compor estratégia de sustentabilidade socioeconômica para população do semiárido.

Um dos princípios norteadores do GS é buscar envolvimento e responsabilidade das esferas subnacionais e de toda a população para problema que a estas é comum. Dessa maneira, prevê aportes financeiros dos principais atores envolvidos no processo: União, estados, municípios e agricultores beneficiários. Contudo, a implementação paralela do Bolsa Seca incide nas seguintes situações:

- Municípios que aderiram ao GS: os agricultores ficam divididos em dois grupos – os que aderiram ao GS e desembolsaram 1% do valor do benefício e os não participantes do GS, que irão receber o Bolsa Seca sem necessidade de qualquer contrapartida financeira.
- Municípios que não aderiram ao GS: todos os agricultores irão receber o Bolsa Seca sem qualquer contrapartida individual, nem do município.

Do ponto de vista orçamentário, para o gestor municipal, o Bolsa Seca é muito mais interessante, uma vez que é custeado integralmente pelo governo federal. Assim, a perspectiva de que o governo irá socorrer os agricultores com o Bolsa Seca tende a desestimular a adesão dos municípios e dos agricultores ao GS, perpetuando práticas individualistas e desagregadoras. O esforço de envolvimento e responsabilização dos entes federados para cooperação em torno de objetivo comum acaba por fragilizar-se com implementação de ações emergenciais.

Óbvio que a implementação de ações emergenciais acaba por tornar-se inevitável. Em primeiro lugar, o orçamento direcionado ao GS nunca permitiu sua universalização. O máximo de adesões obtidas até o momento foi de 558 mil famílias, na safra 2007-2008, ficando de fora do programa cerca de 900 mil; na ocorrência da seca, esta população precisa ser atendida. Em segundo lugar, as demais ações previstas para garantir convívio com semi-árido não foram levadas adiante, principalmente ações de capacitação para novas atividades econômicas adequadas às condições locais. Sem tais ações, não há mudanças na realidade econômica da região, permanecendo a população em situação de vulnerabilidades econômica e social que se agravam no momento das secas.

Duas importantes mudanças foram estabelecidas para o GS. A Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008, aboliu decretos de exceção como requisitos para homologação do sinistro e incluiu ocorrência de excesso hídrico como causa de sinistro coberta pelo programa. Estas alterações começaram a vigor desde o ano agrícola 2007-2008; porém, sua implementação dependia de regulamentação via decreto do Poder Executivo federal, o que somente ocorreu em fevereiro deste ano, atrasando o processo de pagamento de benefícios referentes à safra por quase um ano.

A substituição dos decretos de exceção ocorreu em virtude da constatação de sua inadequação a programa de seguro de renda que requer critérios técnicos e ágeis para verificação do sinistro e subsequente liberação dos benefícios. Em seu lugar, é instituído procedimento de monitoramento agroclimático que deverá acompanhar condições meteorológicas nos municípios participantes. Nesse caso, será definida metodologia para estimar os efeitos dos eventos climáticos – no caso do GS, déficits e excessos pluviométricos – sobre produção das culturas cobertas.

A partir de certo nível de perda estimada, supre-se a primeira condição para caracterização do sinistro, ou seja, a ocorrência de estiagem ou excesso de chuva que, em determinado nível, podem causar quebra de safra. Complementarmente, permanecem visitas de campo para aferição da colheita e confirmação do sinistro. O mecanismo do monitoramento agroclimático tende a propiciar critérios mais técnicos e confiáveis para constatação do sinistro e mais legitimidade na configuração do direito às indenizações, além de permitir, no decorrer dos anos, séries históricas que propiciem ajustes relacionados ao cálculo do risco. Para isso, tornam-se necessários investimentos direcionados à ampliação da malha de estações meteorológicas que, em muitos estados do Nordeste, é pequena, resultando em projeções climáticas não muito confiáveis.

Mas a grande novidade trazida pela Lei nº 11.775/2008 é o acréscimo de mais um fator de penalização de safras: excesso de chuvas, ou seja, evento inverso para o qual o GS foi concebido. Esta mudança foi motivada, em grande parte, pelas pressões de governadores de alguns estados que passaram, no fim de 2007 e início de 2008, por enchentes em boa parte de seus territórios. Assim, pode-se afirmar que a alteração é devida mais aos critérios políticos e pontuais do que aos aspectos técnicos, uma vez que o GS foi concebido para tratar de problema histórico na região. No semiárido, a ocorrência de chuvas em excesso é extrema eventualidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito dos altos índices de sinistralidade apurados durante os anos de implementação do GS, a nova legislação não tratou de recalculiar o risco para programa. Mesmo nos termos da regra anterior, uma revisão dos 30% do valor do prêmio era necessária, dados os altos índices de sinistralidade apresentados nos anos de implementação. Com adição de mais um fator de penalização, seria óbvia a constatação de que o risco de sinistro aumentaria e se faria necessária a revisão da forma de financiamento do programa. No entanto, não se alterou a composição do FGS, comprometendo ainda mais a capacidade de custear o pagamento dos benefícios e tornando-se este fundo cada vez mais dependente de suplementações orçamentárias da União.

Dessa forma, a realização de análises mais acuradas sobre séries históricas dos eventos climáticos na região faz-se essencial para garantir sustentabilidade financeira ao FGS, estabelecendo categorias diferentes de riscos e os respectivos prêmios, adequados a cada microrregião. Além disso, poderiam ser estudadas formas de escalonamento do valor das indenizações, conforme percentual de perda aferido.

Outras formas e fontes de financiamento precisam ser discutidas para manter o fundo autossustentável, além, obviamente, do aumento das fontes orçamentárias. Alternativa possível seria instituição de taxa incidente sobre os financiamentos agrícolas públicos destinados à agricultura patronal, em estratégia redistributiva em que o segmento mais capitalizado da agricultura brasileira contribuiria para a sustentabilidade da camada mais pauperizada.

A verdade é que o GS, como qualquer outra ação dirigida ao agricultor familiar nordestino isoladamente, não irá mudar o retrato de pobreza que caracteriza a região. Trata-se de ação que se complementaria com outras para mudar condições de vida de sua população-alvo.

É necessária estratégia integrada de ações envolvendo desde a produção, com programas de capacitação e efetivo sistema de assistência técnica e extensão rural adequado à região, com financiamento e proteção da produção, até processo de comercialização, com incentivos e formações para agregação de valor e garantia de venda a preços justos. Porém, mesmo estas ações serão insuficientes se não for resolvido o problema estrutural: acesso à terra. Portanto, estratégia possível de convivência com o semiárido não pode prescindir de política de reforma agrária e reordenamento fundiário que modifique substancialmente a estrutura fundiária da região. De outra forma, não se modificam condições desfavoráveis para o camponês nordestino, que permanecerá em constante precariedade socioeconômica, sujeito aos flagelos das secas, em situação que o GS nada mais lhe ofereceria do que a amenização de suas mazelas.

REFERÊNCIAS

AÇÃO de FHC é mal avaliada pela maioria. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 jun. 1998.

BRASIL. *Decreto de 20 de junho de 2001*. Abre ao orçamento da seguridade social da União, em favor do Ministério da Previdência e Assistência Social, crédito suplementar no valor de R\$ 1.429.900,00, para reforço de dotações consignadas no vigente orçamento. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

_____. *Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002*. Cria o Fundo Seguro-Safra e institui o benefício Safra para os agricultores familiares da região Nordeste, do semi-árido do estado de Minas Gerais (norte de Minas Gerais e Vale do Jequitinhonha) e da região Norte do estado do Espírito Santo, definidos na Lei nº 9.690, de 15 de julho de 1998, nos municípios sujeitos a estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno da estiagem. Brasília: Congresso Nacional, 2002.

_____. *Decreto nº 4.962, de 22 de janeiro de 2004*. Regulamenta a Lei nº 10.420, de 10 abril de 2002, que cria o Garantia-Safra, dispõe sobre o Comitê Gestor do Garantia-Safra, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2004.

_____. *Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008*. Institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário; altera as Leis nºs 11.322, de 13 de julho de 2006, 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 11.524, de 24 de setembro de 2007, 10.186, de 12 de fevereiro de 2001, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.177, de 12 de janeiro de 2001, 11.718, de 20 de junho de 2008, 8.427, de 27 de maio de 1992, 10.420, de 10 de abril de 2002, o Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, e a Lei nº 10.978, de 7 de dezembro de 2004; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). *Plano Safra 2008-2009*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/1872>>. Acesso em: 5 mar. 2009.

COMISSÃO SETORIAL DE CONVÍVIO COM O SEMIÁRIDO E INCLUSÃO SOCIAL DO NORDESTE E NORTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS (CSSA). *Plano sertão cidadão*: relatório das ações de convívio com a seca e inclusão social, jun. 2001/fev. 2002.

DUARTE, R. Um tipo singular de desemprego massivo e episódico: o caso dos flagelados das secas no semi-árido brasileiro. *O nordeste à procura da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002 (Cadernos Adenauer III, n. 5).

GASPARI, E. Na seca de 98, fome mostra a cara do saque. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 jun. 1998.

GOMES, G. M. *Velhas secas em novos sertões*: continuidade e mudanças na economia do semi-árido e do cerrado nordestinos. Brasília: Ipea, 2001.

SUDENE. *Área de atuação da Sudene*: o semiárido nordestino. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/site/extra.php?idioma=&cod=130>>. Acesso em: 25 mar. 2009.

ANEXOS

TABELA 1
Mortalidade infantil, longevidade, analfabetismo e rendimento médio – Brasil e grandes regiões, 2007

Brasil e grandes regiões	Mortalidade infantil (por mil) ¹	Esperança de vida ao nascer ¹	Taxa de analfabetismo (em %) ²	Rendimento médio mensal (em R\$) ²
Brasil	24,32	72,57	9,99	628
Norte	25,	71,59	10,84	449
Nordeste	35,6	69,71	19,94	381
Sudeste	17,7	74,06	5,74	748
Sul	16,1	74,71	5,44	759
Centro-Oeste	18,9	73,73	8,06	760

Fontes: ¹ Diretoria de Pesquisas/Coordenação de População e Indicadores Sociais/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/Projeção da população do Brasil por sexo e idade no período 1980-2050 – Revisão 2008.

² Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD)/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)/Ipea.

TABELA 2
Analfabetismo e rendimento mensal por situação do domicílio – Brasil e grandes regiões, 2007

Brasil e grandes regiões	Taxa de analfabetismo (em %)		Rendimento médio (em R\$)	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	7,55	23,26	689	312
Norte	8,39	19,42	495	292
Nordeste	14,8	33,82	447	210
Sudeste	4,96	15,45	778	395
Sul	4,75	8,87	816	479
Centro-Oeste	6,94	15,56	813	408

Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 3
População rural e agricultura familiar brasileira – Brasil e grandes regiões, 2007

Brasil e grandes regiões	População rural (em %) ¹	Agricultura familiar – número de estabelecimentos ²		
		Total	Grupo B	Grupo B (em %)
Brasil	26	3.815.527	2.036.681	53,4
Norte	31	375.385	133.740	35,6
Nordeste	35	1.983.944	1.499.537	75,6
Sudeste	17	518.218	198.382	38,3
Sul	24	809.559	165.091	20,4
Centro-Oeste	17	128.421	39.931	31,1

Fonte: ¹ Contagem da População (2007)/IBGE.

² Incra, FAO e Tabulações Especiais do Censo Agropecuário do IBGE (1995-1996).

Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 4
Nordeste – número de estabelecimentos por grupos de área total e condição do produtor

Grupos de área total	Condição do produtor					
	Total	Proprietário (a)	Arrendatário (b)	Parceiro (c)	Ocupante (d)	Não proprietários (b + c + d)
Menos de 1 ha	438.703	150.664	67.676	57.432	162.931	288.039
1 a menos de 2 ha	382.837	153.067	47.967	54.452	127.351	229.770
2 a menos de 5 ha	482.451	295.291	25.951	45.649	115.560	187.160
5 a menos de 10 ha	266.520	214.243	5.319	10.881	36.077	52.277
Subtotal: menos de 10 ha	1.570.511	813.265	146.913	168.414	441.919	757.246
10 a menos de 20 ha	223.247	198.028	2.598	3.732	18.889	25.219
20 a menos de 50 ha	257.440	239.565	1.411	2.062	14.402	17.875
50 a menos de 100 ha	123.574	116.707	723	735	5.409	6.867
100 a menos de 200 ha	67.596	64.334	422	420	2.420	3.262
200 a menos de 500 ha	43.996	41.982	455	281	1.278	2.014
500 a menos de 1.000 ha	13.814	13.238	142	73	361	576
1.000 a menos de 2.000 ha	5.690	5.483	48	36	123	207
2.000 a menos de 5.000 ha	2.408	2.303	17	15	73	105
5.000 a menos de 10.000 ha	516	501	4	2	9	15
10.000 a menos de 100.000 ha	290	287	1	–	2	3
100.000 ha e mais	3	3	–	–	–	0
Total	2.326.413	1.496.022	152.929	175.913	501.549	830.391

Fonte: Censo Agropecuário (1996)/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 5
GS – público prioritário

UF	Quantidade de municípios	Público potencial
AL	38	70.958
BA	265	481.828
CE	150	276.925
MG	85	60.553
PB	170	95.706
PE	122	202.973
PI	127	107.631
RN	147	81.369
SE	29	37.366
Total	1.133	1.415.309

Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar (SAF)/MDA.
Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 6
Agricultores aderidos no decorrer dos anos de implementação do GS

Estado	Adesões					
	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
AL	189	6.988	11.051	11.479	0	5.730
BA	0	7.000	8.907	9.148	6.063	15.176
CE	108.950	36.106	128.663	160.012	172.931	285.363
MA						118
MG	0	26.577	8.563	7.102	812	4.326
PB	29.972	37.562	49.755	54.791	59.310	74.345
PE	27.696	28.879	31.908	46.264	52.899	78.275
PI	18.761	12.602	23.543	38.206	34.210	63.286
RN	0	3.155	8.613	12.005	8.461	14.087
SE	14.724	18.970	16.858	17.577	11.635	17.900
Total	200.292	177.839	287.861	356.584	346.321	558.606

Fonte: Relatórios Gerenciais/MDA.
Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 7
Histórico do volume de pagamento de benefícios

Safra	Agricultores aderidos	Agricultores beneficiários	Proporção do sinistro (em %)
2002-2003	200.292	87.472	43,67
2003-2004	177.830	75.810	42,63
2004-2005	287.861	211.339	73,42
2005-2006	356.582	106.081	29,75
2006-2007	346.321	314.254	90,74
2007-2008 ¹	558.606	–	–

Fonte: Relatórios Gerenciais/MDA.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: ¹ Processo de pagamento ainda em fase inicial.

TABELA 8
Evolução da inadimplência municipal para o FGS

Ano agrícola	Municípios participantes	Municípios inadimplentes	Inadimplência (em %)
2003-2007	365	21	5,75
2004-2005	465	10	2,15
2005-2006	545	31	5,69
2006-2007	471	18	3,82

Fonte: Relatórios Gerenciais/MDA.
Elaboração: Disoc/Ipea.

ANÁLISE DE CONSISTÊNCIA E SUGESTÕES PARA AS METAS DO PLANO NACIONAL DE TURISMO

1 APRESENTAÇÃO

O propósito deste estudo é contribuir com o aprimoramento da política nacional de turismo mediante reflexão em torno de suas metas.

Apresenta-se inicialmente visão geral do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007-2010, com objetivos e principais programas que o integram. Em seguida, cada meta é analisada, abordando a adequação dos indicadores utilizados e os resultados parciais obtidos e tecendo considerações sobre eventual necessidade de mudanças nas metas, em função das alterações recentes do cenário socioeconômico. Ao discutir a adequação dos indicadores atuais, fazem-se sugestões no sentido de incorporar novas variáveis ou procedimentos metodológicos que concorram para aprimorar o monitoramento e a avaliação do PNT.

O texto não aborda indicadores mencionados no PNT relativos ao monitoramento dos macroprogramas, na medida em que o foco do trabalho concentra-se em resultados de natureza estrutural. Isto não diminui a importância destes indicadores, até mesmo para interpretar o desempenho observado nas metas estruturais.

2 O PNT: OBJETIVOS E LINHAS PROGRAMÁTICAS

O Plano Nacional de Turismo: uma viagem de inclusão constitui instrumento de planejamento e gestão orientado por três objetivos gerais:

- Desenvolver produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando diversidades regionais do país.
- Promover turismo como fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e por sua inclusão na pauta de consumo de todos os brasileiros.
- Fomentar competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o país.

Para alcançar esses objetivos, as ações do Ministério do Turismo (MTur) foram estruturadas em torno de oito macroprogramas que se desdobram em 23 programas, a seguir relacionados:

- Macroprograma: Planejamento e Gestão
 - Programa de Implementação e Descentralização da Política Nacional de Turismo
 - Programa de Avaliação e Monitoramento do Plano Nacional de Turismo
 - Programa de Relações Internacionais
- Macroprograma: Informação e Estudos Turísticos
 - Programa Sistema de Informações do Turismo
 - Programa de Competitividade do Turismo Brasileiro
- Macroprograma: Logística de Transportes
 - Programa de Ampliação da Malha Aérea Internacional
 - Programa de Integração da América do Sul
 - Programa de Integração Modal nas Regiões Turísticas
- Macroprograma: Regionalização do Turismo
 - Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização
 - Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos
 - Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo
 - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo
- Macroprograma: Fomento à Iniciativa Privada
 - Programa de Atração de Investimentos
 - Programa de Financiamento para o Turismo
- Macroprograma: Infraestrutura Pública
 - Programa de Articulação Interministerial para Infraestrutura de Apoio ao Turismo
 - Programa de Apoio à Infraestrutura Turística
- Macroprograma: Qualificação dos Equipamentos e Serviços Urbanos
 - Programa de Normatização do Turismo
 - Programa de Certificação do Turismo
 - Programa de Qualificação Profissional
- Macroprograma: Promoção e Apoio à Comercialização
 - Programa de Promoção Nacional do Turismo Brasileiro
 - Programa de Apoio à Comercialização Nacional
 - Programa de Promoção Internacional do Turismo Brasileiro
 - Programa de Apoio à Comercialização Internacional

A tônica do subtítulo do PNT, *uma viagem de inclusão*, evidencia os aspectos sociais deste plano, na medida em que considera o objetivo geral – promover inclusão social – sob duas perspectivas: como reflexo do incremento da atividade turística sobre geração de oportunidades de trabalho e inserção de camadas da população, cujo aumento dos rendimentos permite acesso a produtos ou serviços turísticos que representam melhoria da qualidade de vida.

Essa acepção de inclusão, enfatizada na abertura do PNT, remete a duas de suas metas: geração de 1,7 milhão de ocupações, no período 2007-2010; e incremento do mercado interno do turismo, visando incluir na pauta de consumo dos brasileiros a realização de 217 milhões de viagens turísticas em 2010.

O objetivo geral “desenvolver produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando diversidades regionais, culturais e naturais” está expresso na meta de estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional, enquanto o objetivo geral “fomentar competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o país” traduz-se na meta relativa ao ingresso de US\$ 7,7 bilhões na economia brasileira com turismo receptivo. O alcance das metas mencionadas está vinculado à superação de conjunto de desafios para que o Brasil aproveite seu potencial de desenvolvimento no setor e aos cenários econômicos nacional e internacional.

Entre esses desafios identificados pelo MTur, com integrantes do Conselho Nacional de Turismo (CNT) e atores relacionados ao *trade* turístico, destacam-se:

- maior integração dos esforços empreendidos no âmbito do atual processo de gestão descentralizada do PNT;
- consolidação de sistema de informações sobre turismo;
- estabelecimento de padrões de qualidade capazes de adequar especificidades regionais às exigências da competitividade internacional; e
- criação de referências normativas que orientem qualificação dos produtos turísticos.

Além disso, também são preconizadas expansão, diversificação e desconcentração da oferta turística e melhoria nas condições da infraestrutura de forma geral, atribuindo ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) papel relevante de superação das carências das infraestruturas logística, urbana e social que prejudicam a indústria turística.

O PNT destaca, principalmente, a importância das iniciativas relacionadas à infraestrutura, previstas no PAC, que prevê total de investimentos de cerca de R\$ 646 bilhões, para o período 2007-2010. Destes, R\$ 95,4 bilhões são dirigidos à infraestrutura logística; R\$ 295 bilhões, à infraestrutura energética; e R\$ 255 bilhões, às infraestruturas social e urbana.

Nesse sentido, o PNT detalha investimentos previstos no PAC para infraestrutura, que deverão propiciar, em quatro anos, construção, adequação, duplicação e recuperação de 42 mil km² de estradas e 2.418 km² de ferrovias; ampliação e melhoria de 12 portos e 20 aeroportos; abastecimento de água e coleta de esgotos para 22,5 milhões de domicílios; infraestrutura

hídrica para 23,8 milhões de pessoas; ampliação e construção de quatro linhas de metrô, em quatro cidades turísticas; além de benefícios relacionados à infraestrutura energética e às melhorias de condições habitacionais para 4 milhões de moradias.

Na esfera do MTur, estão programados recursos orçamentários, para esse período, da ordem de R\$ 5,6 bilhões para infraestrutura turística, sem incluir neste montante investimentos em infraestrutura previstos no Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) e no Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo (Proecotur), com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e sua respectiva contrapartida nacional.

3 AS METAS DO PNT

3.1 Considerações sobre a elaboração das metas do PNT

As metas do PNT foram construídas a partir de modelo agregado de oferta e demanda por turismo, desenvolvido pelo Centro de Excelência em Turismo (CET), da Universidade de Brasília (UnB), com finalidade de apoiar monitoramento do PNT.

Nesse modelo, a oferta é representada por função de produção que combina fatores de produção: capital, trabalho, gastos do governo e nível tecnológico; todos relacionados ao setor turismo. A demanda agregada por turismo é alimentada por três modelos que representam demandas internacional e doméstica e modelo simultâneo de oferta e demanda por turismo, no nível municipal. A demanda internacional está vinculada aos gastos em *marketing* internacional e à taxa de câmbio; a demanda doméstica é determinada pelo crescimento econômico do país; e, por fim, o modelo de equações simultâneas por turismo no nível municipal depende dos impactos de variáveis específicas de cada localidade, como preço de produtos turísticos, violência, nível de educação, infraestrutura e presença de atrativos turísticos.

Neste estudo, sem entrar no mérito de adequação ou calibragem dos modelos utilizados, buscar-se-á analisar metas em função de sua capacidade de traduzir objetivos centrais do PNT e, com base em dados recentes relativos às metas ou a seus determinantes, avaliar avanços obtidos nos dois primeiros anos em relação ao estabelecido e comentar razoabilidade destas metas, especialmente em momento de redução no ritmo de expansão das atividades econômicas em todo o mundo, cujos reflexos são visíveis no país.

De modo geral, pode-se afirmar que as metas a seguir comentadas cumprem função política, no que se refere à motivação dos atores envolvidos e aos esforços requeridos para realização do cenário almejado. Nesse sentido, estas metas constituem horizontes desafiadores que vão além da simples projeção, considerando exclusivamente o estado da arte de cada situação analisada, e traduzem, também, expectativas dos impactos positivos no desenvolvimento do setor, resultantes da implementação do PNT e da criação recente do MTur.

Todavia, o alcance dessas metas depende de conjunto de fatores relacionados especialmente ao ambiente macroeconômico e às ações da iniciativa privada, cuja governabilidade extrapola o raio de ação do MTur, ainda admitindo-se que há ações do PNT que influenciam tais aspectos.

Por fim, é necessário levar em consideração que este estudo analisa documento elaborado entre o fim de 2006 e o início de 2007 que, ao longo dos dois últimos anos, beneficiou-se de outros estudos que propiciaram incorporação de novos indicadores ao processo de monitoramento e avaliação na implementação do PNT.

3.2 Meta 1: promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno

3.2.1 Contexto

O PNT atribui papel central ao mercado interno para consolidação da atividade turística de forma sustentável e chama atenção para ganhos de competitividade no plano interno como meio de fortalecer inserção da oferta turística nacional no mercado internacional.

Segundo dados da pesquisa sobre caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil, foram realizadas 139,6 milhões de viagens domésticas em 2005. Deste total, no mesmo ano, 25% dos turistas hospedaram-se em hotéis, pousadas ou *resorts*, gerando 589 milhões de pernites. Quanto ao meio de transporte utilizado, destaca-se que os turistas que utilizaram meio de transporte próprio, em 2001, eram 38,1% e, em 2005, passaram para 45,7%. A participação do transporte aéreo de 10,1%, em 2001, passou a ser de 12,1%, em 2005, e dos ônibus de excursão, de 6% para 7,9%. Já os ônibus de linha tiveram a participação reduzida de 31,7% para 25,5%. Carona e outros somam 8,8%, em 2005.

3.2.2 Observações sobre o indicador

O indicador adotado, *número de viagens no mercado interno*, visa medir a evolução da demanda e monitorar seu desempenho diante do objetivo de fortalecimento do mercado interno. Para estimar o número de viagens realizadas, o MTur utiliza resultados da pesquisa Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil, realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe). É a partir do número de viagens levantado por esta pesquisa em 2005 que se projetaram metas para o período 2007-2010. Embora pesquisa com mesmo objetivo tenha sido realizada em 2001, os resultados não foram aproveitados para embasar projeção das metas, uma vez que mudanças na metodologia restringiram comparação dos resultados dos dois levantamentos.

Esse indicador, relativo ao fortalecimento do mercado interno, é complementado por dois conjuntos de indicadores auxiliares, um de condições necessárias e outro de indicadores indiretos.

Esse último abrange quatro variáveis: investimentos em promoção interna, tráfego aéreo, assentos/quilômetros oferecidos, passageiros/quilômetros transportados e número de localidades atendidas pela aviação regional. Sem entrar no mérito dos valores atribuídos ao comportamento previsto para estas variáveis, percebe-se que três delas, associadas ao transporte aéreo, estão relacionadas à parcela pouco expressiva da demanda: apenas metade dos que transportam ônibus de linha, por exemplo.

Como indicadores indiretos para medir o fortalecimento do mercado interno, o PNT propõe conjunto de nove variáveis. Três destas são conhecidas simultaneamente com indicador principal, uma vez que também são levantadas pela pesquisa da Fipe, como: pernoites geradas, permanência média em dias e gastos *per capita*/dia. Na realidade, trata-se de variáveis que detalham viagens realizadas e não constituem, portanto, indicadores indiretos.

Dos outros seis, três relacionam-se com meios de transportes, um com montante de crédito ao consumidor e dois referem-se ao número de visitantes, brasileiros e estrangeiros, a parques e atrações turísticas. No último caso, não há razão para incorporar número de visitantes estrangeiros como indicador indireto de viagens no mercado interno, providência que, inclusive, já foi adotada pelo MTur.

3.2.3 Sugestões

Condições necessárias

Os indicadores de condições necessárias deveriam privilegiar aspectos socioeconômicos que mais influenciam fortalecimento do mercado interno em geral, do qual o mercado turístico é parte. O produto interno bruto (PIB) e a renda *per capita* constituem duas variáveis estruturais que balizam o comportamento do mercado interno, para as quais há projeções oficiais que poderiam ser incorporadas às expectativas da meta 1.

Indicadores indiretos

A medição indireta do número de viagens tem por obstáculo principal o fato de que a maior parcela das viagens no mercado interno ocorre fora dos canais de comercialização característicos do turismo, na medida em que são realizadas com meio de transporte próprio e, também, em meios de hospedagem próprios, de amigos ou parentes. Apesar desta limitação, caberia, além das estatísticas relativas ao número de passageiros transportados por vias terrestre e aérea, incorporar, à medida que estiverem disponíveis, dados sobre estoque de unidades habitacionais ou leitos de pousadas, hotéis e *resorts*, combinados com dados relativos à taxa de ocupação destes estabelecimentos.

Indicador de inclusão social

A inclusão social é um dos objetivos do PNT que tem destaque na apresentação deste e deveria ser contemplado por indicadores específicos. Uma forma de acompanhamento seria identificar se o crescimento dos rendimentos ocorridos nas camadas da população de menor renda, com conseqüente alargamento da classe média, teria propiciado inclusão ao mercado turístico. Este fenômeno estaria associado ao crescimento e à distribuição da renda.

Nesse sentido, seria interessante ter indicador da demanda turística desagregado por faixa de rendimento do turista. Este pode ser construído a partir dos dados levantados pela pesquisa de demanda doméstica.

3.2.4 Resultados parciais obtidos

A principal fonte para monitorar a meta 1, *promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno*, é a pesquisa Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil. Realizada pela última vez em 2007, seus resultados ainda não foram divulgados.

Mesmo não dispondo de números atuais, cabem alguns comentários sobre previsão, embutida nessa meta, de crescimento anual do número de viagens e de pernoites da ordem de 10% ao ano (a.a.). Este valor equivale a mais que o dobro do crescimento do rendimento médio *per capita* dos brasileiros nos últimos anos. Assim, ainda que a economia brasileira crescesse no ritmo dos últimos quatro anos, ou seja, cerca de 4,5% a.a., seria difícil justificar incremento das viagens no mercado interno sensivelmente superior às taxas de crescimento da economia.

3.2.5 Perspectivas para o período 2009-2010

Para 2009 e 2010, o PNT prevê realização de 197 milhões e 217 milhões de viagens, respectivamente. Além do incremento do número de viagens, o PNT indica incremento dos gastos diários com viagem da ordem de 4,5% a.a.

Considerando o cenário socioeconômico de 2008, caracterizado pelo crescimento do PIB da ordem de 5%, e a expectativa de que, no biênio 2009-2010, o crescimento médio deste indicador deverá implicar manutenção da renda *per capita* em patamares próximo ao atual, seria recomendável revisão das metas e, inclusive, da previsão de acréscimo do gasto médio *per capita* de 4,5%, contida no PNT. A tendência das famílias, em situações de aumento do desemprego e incerteza quanto ao futuro, é reduzir seus gastos com serviços turísticos.

Essa redução de metas deve também levar em consideração o fato de que investimentos do PAC, que têm papel importante no desenvolvimento da atividade turística, ficaram aquém das previsões mencionadas no PNT. Do total de R\$ 503 bilhões previstos para investimentos em infraestruturas logística, energética, social e urbana, no período 2007-2010, foram realizados apenas cerca de 15% do planejado.

3.3 Meta 2: criar 1,7 milhão de ocupações

3.3.1 Contexto

Junto à meta 1, a meta 2, *geração de 1,7 milhão de ocupações no setor turismo*, expressa objetivos centrais do PNT. Em cenário econômico mais favorável, anterior ao plano, o estudo que embasou projeção das metas mostra total de 6,04 milhões de ocupados em 2006, conforme observa-se na tabela 1. Neste ambiente, o turismo, segundo tais dados, teria propiciado 890 mil novas ocupações entre 2002 e 2006.

TABELA 1
Número de ocupados nas atividades características do turismo
 (Em milhões)

	2002	2003	2004	2005	2006
Ocupados formais	1,72	1,73	1,83	1,94	2,01
Ocupados informais	3,43	3,45	3,65	3,87	4,03
Total de ocupados	5,15	5,18	5,48	5,81	6,04

Fontes: Dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais)/Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para os anos de 2002 a 2005, e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)/MTE, para 2006.
 Elaboração: Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)/Ipea.

3.3.2 Observações sobre o indicador

O indicador utilizado, *número de ocupações geradas*, é apropriado para avaliar a contribuição do setor turismo a duas perspectivas contempladas na descrição dos objetivos do PNT. Do ponto de vista social, o indicador revela contribuição do setor para geração de empregos e, do econômico, para crescimento da economia.

Se, do ponto de vista conceitual, o indicador parece adequado, o mesmo fato não se pode afirmar quanto aos instrumentos utilizados para sua medição. Para estimar a ocupação no turismo, o PNT utilizou estudo realizado pelo CET/UnB, que levanta dados oriundos da Rais e do CAGED, ambas as fontes produzidas pelo MTE. Os dados possibilitam conhecer o número de ocupados formais em sete atividades características do turismo (ACTs) para cada mês. Foram consideradas as seguintes ACTs: alojamento, alimentação, transportes, auxiliar de transportes, agências de viagem, aluguel de transportes, cultura e lazer.

Todavia, a metodologia empregada restringe o uso de seus resultados como estimativas adequadas para conhecer a dimensão do mercado de trabalho do setor. Isto porque o estudo mostra total de pessoas ocupadas nas chamadas ACTs, sem levar em consideração que parte delas presta serviços a residentes, e não exclusivamente a turistas. Esta distorção é mais evidente nas atividades de alimentação, cultura e lazer, em que se apropriou o total de ocupados como ligados ao turismo, quando apenas pequena parcela destas atividades está associada à demanda turística.

De outra parte, para estimar a ocupação informal, o estudo considerou a relação de duas ocupações informais para cada ocupação formal no turismo, nas sete atividades mencionadas. Para tanto, o CET/UnB baseou-se em estudo de Celso Pastore, de 2005. Assim, tanto se superestima a importância socioeconômica do setor quanto também se distorce a real evolução, uma vez que o crescimento apresentado pelo setor turismo não está ponderado pelo peso da demanda turística em cada uma das sete ACTs.

Cabe mencionar que estudos elaborados pelo Ipea, com o apoio do MTur, referidos no item *Sugestões*, a seguir, proporcionaram visão mais precisa do mercado de trabalho do setor turismo, detalhando resultados por ACT e estado, e passaram a incorporar sistema de indicadores de acompanhamento e implementação do PNT.

Os indicadores de condição necessária para alcance das metas referem-se ao ambiente macroeconômico compatível com investimentos privados em infraestrutura turística. São estes: taxas de crescimento do PIB e dos juros nominais do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) e expectativa de inflação que correspondem às adotadas na elaboração do PAC.

Se, à época de sua elaboração, os valores atribuídos a essas variáveis correspondiam ao esperado, o mesmo procedimento não se pode afirmar em 2009, com reversão nas expectativas de crescimento da economia no biênio 2009-2010, mesmo com possibilidade de redução significativa da taxa de juros Selic.

Os indicadores indiretos propostos no PNT para medir criação de empregos são: número de estabelecimentos hoteleiros, pernoites em meios de hospedagem, investimentos privados programados em meios de hospedagem e financiamento concedido para o setor privado. De fato, os dois últimos enquadram-se melhor como indicadores de condições necessárias. Já os dois primeiros deveriam ser complementados por outros que envolvessem mais atividades, além de *alojamento*.

3.3.3 Sugestões

Com o objetivo de superar limitações apontadas, o Ipea desenvolve, em conjunto com o MTur, o Sistema Integrado de Informação sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo (SIMT), que apresenta dados estatísticos sobre a importância e a evolução do emprego no turismo. Esta metodologia foi desenvolvida a partir dos registros administrativos do MTE, Rais e CAGED, dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além dos dados de pesquisa de campo realizada pelo Ipea com 8 mil estabelecimentos que operam nas sete ACTs. Os dados levantados identificam composição da clientela dos estabelecimentos, em percentuais de serviços prestados a turistas e residentes, nos 12 meses do ano.

A combinação dos dados da Rais, da PNAD e da pesquisa do Ipea propicia elaboração de estimativas das ocupações formal e informal, com periodicidade anual. Ademais, o SIMT oferece estimativas mensais, com defasagem de 30 dias, consideradas provisórias. Estas permitem leitura da evolução mais recente das ocupações do turismo, por estado, combinando dados das fontes mencionadas e do CAGED.

Destaque-se que o sistema de indicadores de monitoramento do PNT incorporou as seguintes estimativas elaboradas no âmbito do SIMT:

- indicador principal:
 - total de ocupados no setor turismo.
- indicadores sociais complementares:
 - participação relativa dos ocupados formais no total dos ocupados, para mostrar avanços na qualidade das ocupações geradas ou na precariedade destas; e

- participação das ocupações geradas por faixa etária, escolaridade e gênero, que podem mostrar aspectos relevantes para impactos sociais do turismo.
- indicadores econômicos complementares:
 - participação relativa das ocupações e dos rendimentos gerados pelo turismo no conjunto da economia, que revelam contribuição do setor para crescimento do país; e
 - participação relativa das ocupações por faixa de escolaridade, que se pode associar ao aumento da competitividade do setor.
- indicadores indiretos: seria importante incorporar outros indicadores relativos ao movimento de passageiros por meio de transportes rodoviário interurbano ou aéreo, ao número de locações de automóveis ou, ainda, a números que expressem produtos turísticos comercializados pelas agências de viagem. Dessa forma, será possível contemplar outras atividades que também geram ocupações no setor turismo.

3.3.4 Resultados parciais obtidos

A meta 2 do PNT, *criação de 1,7 milhão de ocupações durante o período 2007-2010*, foi projetada supondo que, entre 2006 e 2010, o crescimento médio anual da ocupação seria de 6,4%. Não é demais repetir que estes valores referem-se ao total de ocupados nas ACTs, sem os ponderar pelos coeficientes de atendimento à demanda turística.

Observando idênticos procedimentos para estimar ocupação no setor, os dados da Rais e do CAGED mostram que o crescimento ocupacional do setor, acumulado até 2008, ficou cerca de 5% aquém das metas previstas, conforme observa-se na tabela 2.

TABELA 2
Número de ocupados nas atividades características do turismo
 (Em mil)

	2007	2008	2009	2010	Total
Previsão de ocupações geradas	335	400	449	516	1.700
Ocupações geradas	383	318	–	–	–

Fontes: PNT/MTur (2007-2010), Rais/MTE (2007) e CAGED/MTE (2008).
 Elaboração: Dirur/Ipea.

3.3.5 Perspectivas para o período 2009-2010

Ainda que se mantenha a base conceitual utilizada na elaboração do PNT, faz-se necessário revisão de metas, por duas razões principais.

De uma parte, em razão de a evolução da ocupação total, registrada em 2007 e 2008, ter se situado em patamar inferior ao previsto, período no qual a economia brasileira crescia em média de 4,5% a.a. De outra, por causa das alterações no cenário econômico para o próximo biênio, que inviabilizam alcance de metas embasadas na expectativa de taxas crescentes para a evolução do turismo e das ocupações até 2010.

3.4 Meta 3: estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional

3.4.1 Contexto

O diagnóstico do setor que orienta estratégia e ações programáticas do PNT indica importantes desafios para o desenvolvimento sustentável da atividade turística, os quais condicionam alcance dos objetivos maiores do plano, no sentido de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país e, particularmente, a inclusão social.

Um dos aspectos mais relevantes do diagnóstico realizado diz respeito à concentração territorial do turismo no país e indica necessidade de desconcentrar-se e interiorizar-se o turismo para otimizar potencial dos atrativos do país. Isto impõe outro desafio relacionado à gestão das iniciativas necessárias à estruturação de dezenas de destinos turísticos, dispersos em todos os estados.

Para tanto, o MTur conta com programa especialmente voltado para gestão, de forma descentralizada, das ações a ser empreendidas: o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Este funciona como articulador e catalisador das principais ações dos demais programas que contribuem para estruturação de 87 roteiros turísticos, que abrangem 474 municípios, em todos os estados e no Distrito Federal. Entre estes, foram identificados 65 municípios considerados indutores do turismo, que terão responsabilidade de propagar desenvolvimento nos roteiros dos quais fazem parte e que terão tratamento prioritário no programa de regionalização.

Os esforços no sentido da desconcentração da atividade turística exigem superação dos desafios relacionados à adequação da infraestrutura logística – de acesso – das cidades, expansão e melhoria da infraestrutura turística, que envolve o *trade* turístico. Demandam, também, definições de parâmetros de qualidade adequados às diversidades regionais do país e que consideram exigências para inserção competitiva no mercado internacional, inclusive no que concerne aos aspectos normativos que regulam o funcionamento das atividades turísticas.

3.4.2 Observações sobre o indicador

O indicador utilizado pelo PNT é o número de destinos estruturados de acordo com o padrão de qualidade internacional, ao longo dos quatro anos. Ou seja, o número de destinos que, neste horizonte, deverão dispor de padrões de qualidade referidos pelo MTur, em conjunto com instituições parceiras, respeitando princípios de sustentabilidades ambiental, sociocultural e econômica.

Segundo o PNT, os conceitos de destino turístico estruturado no padrão de qualidade internacional e região turística organizada institucionalmente são estabelecidos pelo MTur e orientam ações para sua concretização.

Para especificação desses conceitos, foi proposto índice de competitividade do município que considera cinco macrodimensões e 13 dimensões para, a partir deste, conhecer sua atual situação e verificar o padrão de qualidade local. As macrodimensões e as respectivas dimensões são as seguintes:

- infraestrutura: infraestrutura geral e acesso;
- turismo: serviços e equipamentos turísticos, atrativos turísticos e *marketing*;
- políticas públicas: política pública, cooperação regional e monitoramento;
- economia: economia local e capacidade empresarial; e
- sustentabilidade: aspectos sociais, aspectos ambientais e aspectos culturais.

Por contemplar essas dimensões, de maneira ponderada, este índice de competitividade é ferramenta adequada para traçar diagnóstico do município e estabelecer parâmetros para avaliação do padrão de qualidade do destino turístico.

Como o índice representa síntese de conjunto de indicadores, referentes a aspectos relevantes que condicionam padrão de qualidade ofertado, há de utilizar indicadores desagregados, referentes às dimensões mais importantes para definição deste padrão de qualidade. Assim, poder-se-ia identificar em que esfera encontram-se gargalos para que o município alcance patamar de competitividade adequado.

Indicadores indiretos

O PNT faz referência a alguns aspectos correlatos que podem contribuir para avaliar a evolução do processo de estruturação dos destinos turísticos. São propostos como indicadores indiretos o número de regiões turísticas organizadas institucionalmente e o de empresas de turismo cadastradas no MTur.

A variável proposta *número de regiões turísticas organizadas* deveria ser considerada como condição para ação coordenada dos atores envolvidos no desenvolvimento turístico de uma região, não como indicador indireto de estruturação de destino. A existência de institucionalidade no âmbito da região, que congrega vários municípios, é condição essencial para qualificação dos destinos. O conceito de local extrapola o de municipal e necessita de agente de interlocução que se constitui nas instâncias regionais. Capacidade de gestão é também condição fundamental para alavancar padrões de qualidade e competitividade. Nada garante, entretanto, que institucionalização do processo de gestão assegura a devida articulação dos atores no sentido de produzir impactos sinérgicos da ação coordenada dos atores locais, de modo a favorecer o desenvolvimento sustentável do turismo em tal espaço.

O outro indicador, *número de empresas de turismo cadastradas no MTur*, revela avanços na formalização do setor que, por sua vez, constitui pressuposto para qualidade.

3.4.3 Sugestões

Quanto ao indicador *número de empresas de turismo cadastradas no MTur*, seria importante considerar, além do número absoluto de empresas que operam em serviços turísticos no país, a participação relativa dos estabelecimentos cadastrados, não só o agregado Brasil, mas também

municípios que integram destinos turísticos. Mais recentemente, os dados desagregados, relativos aos destinos indutores, foram incorporados ao sistema de indicadores de acompanhamento e monitoramento do PNT.

Os indicadores de condições necessárias referentes ao *número de pessoas qualificadas e de profissionais e estabelecimentos certificados* poderiam complementar melhor os indicadores indiretos, com ressalvas de que mostrassem, também, participação relativa e ocorrência nos 65 destinos turísticos. Este procedimento também foi adotado pelo MTur recentemente.

3.4.4 Resultados parciais obtidos

Entre dezembro de 2007 e fevereiro de 2008, foi realizada pesquisa *in loco* para definição do índice de competitividade de cada um dos 65 municípios considerados indutores do turismo.

Foram considerados cinco níveis, em escala de 0 a 100, para análise de resultados: nível 1 – 0 a 20 pontos; nível 2 – 21 a 40; nível 3 – 41 a 60; nível 4 – 61 a 80; e nível 5 – 81 a 100 pontos. No nível 4, foi considerado o padrão mínimo de qualidade para dimensão analisada.

Os resultados publicados foram apresentados agregados, em nível nacional, para capitais e não capitais, com base nos índices ponderados de cada dimensão. Há dados desagregados por dimensão e município e cada prefeitura dos 65 municípios pesquisados recebeu seu resultado individual e sua respectiva análise.

A média nacional – considerando os 65 municípios – ficou em 52,7 pontos, equivalente ao nível 3. Nas capitais, esta média ficou em torno de 58,7 pontos, próximo ao limite inferior do nível 4. Nas não capitais, o valor foi de 48,3 pontos, correspondente à metade inferior do nível 3.

Ainda não se pode dizer, ou pelo menos não foi tornado público, que algum dos 65 municípios tenha sido enquadrado no padrão de qualidade. Até agora, foi apresentado o índice de competitividade que embasa o diagnóstico da situação atual do município, a ser utilizado no planejamento de ações voltadas para o desenvolvimento local.

Outra questão a ser levada em consideração é o fato de que, em alguns desses municípios, voltados para ecoturismo ou turismo de aventura, por exemplo, o índice a ser alcançado é distinto do índice de município com características mais urbanas, em que se pode almejar chegar ao nível mais alto. Isto traz à tona a diferença existente na estruturação dos municípios, alguns em estágio bem mais avançado e outros que foram escolhidos em função do potencial que apresentam.

3.4.5 Perspectivas para o período 2009-2010

De abril a setembro de 2009, será realizada a segunda pesquisa para levantamento do índice de competitividade dos 65 municípios, para conhecer a situação de cada dimensão e a evolução dos municípios. Os resultados devem ser conhecidos no início de 2010.

A partir desses novos números, serão definidas áreas prioritárias, relacionadas a cada dimensão, para implementação de ações conjuntas das diversas instâncias, governamentais e privadas, envolvidas.

3.5 Meta 4: gerar U\$ 7,7 bilhões em divisas

3.5.1 Contexto

A receita cambial corresponde ao aspecto do PNT que tem apresentado resultados mais expressivos no passado recente. Entre 2003 e 2006, a receita cambial turística acumulada foi da ordem de US\$ 13,9 bilhões. Este desempenho está associado ao aumento do número de turistas estrangeiros, mas deve ser atribuído também ao incremento do gasto médio e da permanência dos turistas. Isto pode ser percebido, particularmente, em 2006, quando, não obstante a redução de 6% na entrada de turistas, comparativamente a 2005, a receita cambial registrou acréscimo de 12%, como mostra a tabela 3. Recorde-se que este resultado, em 2006, ocorreu no momento de crise da VARIG que afetou a entrada de turistas estrangeiros em virtude da redução na oferta de assentos em voos internacionais.

TABELA 3
Entrada de turistas e receita cambial

	2003	2004	2005	2006
Entrada de turistas (em mil)	4.133	4.794	5.358	5.019
Taxa de crescimento anual (em %)	9	16	12	-6
Receita cambial (em US\$ milhões)	2,479	3,222	3,861	4,316
Taxa de crescimento anual (em %)	24	30	20	12

Fontes: Banco Central do Brasil (Bacen) e Empresa Brasileira de Turismo (Embratur).
Elaboração: Dirur/Ipea.

3.5.2 Observações sobre o indicador

A *receita cambial do setor turismo* é indicador adequado para medir a contribuição do setor para a balança de pagamentos do país. A fonte de dados para medir a receita cambial é o Bacen, que divulga os dados mensalmente.

Nas versões anteriores ao PNT 2007-2010, os dados referentes à receita cambial incluíam, além das operações registradas pelo Bacen, componente referente aos câmbios informais realizados. Desde então, esta prática foi abandonada, com objetivo de melhorar a comparabilidade da evolução dos dados.

A geração de divisas contribui também para revelar competitividade do turismo brasileiro. Entretanto, neste caso, a abordagem é mais complexa do que pode aparentar à primeira vista, uma vez que os fluxos turísticos internacionais, em países como o Brasil, apresentam volatilidade associada a diversos fatores, tais como: taxa de câmbio, comportamento socioeconômico dos principais países emissores e imagem do país no exterior, que, por sua vez, está associada, entre outros aspectos, ao esforço de *marketing* do Brasil no mercado externo e à repercussão de características da realidade brasileira na mídia estrangeira.

Como condições necessárias ao alcance dessa meta, foram consideradas as variáveis: número de assentos em voos internacionais, investimentos em promoção externa, taxa de câmbio e acréscimo das transações comerciais do país. Aspecto essencial, não considerado, diz respeito à expectativa do comportamento da economia dos principais países emissores para o Brasil.

Os indicadores indiretos propostos no PNT para essa meta são: número de chegadas de estrangeiros, número de desembarques internacionais e taxa de permanência de turistas estrangeiros. Destes três, o primeiro parece ser o mais significativo, já que o segundo inclui também retorno de turistas brasileiros e o terceiro, atualmente, só pode ser apurado com defasagem maior do que o indicador da meta 4, pois é um dos componentes dos estudos realizados a cada ano sobre a demanda internacional.

3.5.3 Sugestões

O *saldo da balança de turismo*, definido pela diferença entre receita e despesa cambial com turismo, é o indicador que melhor revela contribuição líquida do setor para balanço de pagamentos do país.

A tabela 4 mostra a evolução da receita, da despesa e do saldo da conta turismo entre 2002 e 2006. Observa-se deterioração crescente do saldo da conta de turismo, associada à redução da taxa de crescimento da receita cambial, determinada pelo fraco desempenho da entrada de estrangeiros. Ao mesmo tempo, houve incremento na expansão dos gastos com turismo emissor nesse período, para o qual a valorização do real contribuiu decisivamente.

TABELA 4
Receita e despesa cambial do setor turismo

	2003	2004	2005	2006
Receita cambial (em US\$ milhões)	2,479	3,222	3,861	4,316
Taxa de crescimento anual (em %)	24	30	20	12
Despesa cambial (em US\$ milhões)	2,261	2,871	4,720	5,764
Taxa de crescimento anual (em %)	-6	27	64	22
Saldo	2,18	3,51	-8,59	-1,448

Fonte: Bacen.
Elaboração: Dirur/Ipea.

3.5.4 Resultados parciais obtidos

Com base nos dados relativos à entrada de divisas, apurados pelo Bacen em 2007 e 2008, observa-se que, não obstante, as metas fixadas foram ambiciosas, pois previam crescimento médio anual da receita na ordem de 16% a.a., a receita efetivamente realizada situou-se em patamares muito próximos às metas previstas para os dois anos, conforme observa-se na tabela 5.

TABELA 5
Receita cambial do setor turismo

	2007	2008	2009	2010
Metas				
Receita cambial (em US\$ milhões)	5,100	5,800	6,700	7,900
Taxa de crescimento anual (em %)	18	14	16	18
Entrada de turistas (em mil)	5.500	6.200	7.000	7.900
Taxa de crescimento anual (em %)	10	13	13	13
Realizado				
Receita cambial (em US\$ milhões)	4.953	5.785	–	–
Taxa de crescimento anual (em %)	-14	17	–	–
Entrada de turistas (em mil)	5.025	–	–	–
Taxa de crescimento anual (em %)	–	–	–	–

Fontes: PNT/MTur, Embratur/MTur e Bacen.
 Elaboração: Dirur/lpea.

3.5.5 Perspectivas para o período 2009-2010

Os resultados referentes à receita cambial no biênio 2007-2008 refletiram, principalmente, crescimento da permanência média do turista ou acréscimo de seu gasto *per capita*, pois a entrada de estrangeiros situou-se aquém do esperado por ocasião do estabelecimento da meta 4.

Para o período 2009-2010, o cenário macroeconômico não é condizente com as metas que embutem crescimento da receita de divisas de 13% a.a. Por isso, seria recomendável sua revisão, no sentido de que reflitam comportamento econômico ou da renda *per capita* média ponderada dos principais países emissores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As metas do PNT 2006-2010 refletem cenário desejado para o setor no Brasil e estão embasadas em conjunto de estudos, pesquisas e registros administrativos do governo federal, em diferentes estágios de maturação que compõem o sistema de estatísticas de turismo em estruturação pelo MTur. Por isso, observa-se desbalanceamento conceitual na definição das metas com reflexos sobre valores estimados para tais metas, especialmente as que se referem à geração de ocupações e à realização de viagens no mercado interno, sensivelmente superestimadas.

A meta relativa à entrada de divisas que conta com estatísticas confiáveis produzidas pelo Bacen apresenta desempenho satisfatório quando compara resultados parciais com o previsto. A meta relativa à estruturação de 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional será aferida por conjunto de indicadores, em desenvolvimento, que servirão tanto para mostrar a competitividade destes destinos quanto para identificar obstáculos para que alcancem patamar de competitividade adequado.

Por sua vez, a meta que se refere à criação de 1,7 milhão de ocupações no setor turismo e a que defende realização de 217 milhões de viagens no mercado interno foram embasadas em projeções que não correspondiam à evolução historicamente observada pelas estatísticas pertinentes. Por esta razão, deveriam ser revistas ainda mais, em função da deterioração do cenário socioeconômico previsto para os dois últimos anos do PNT 2009-2010.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Turismo (MTur). *Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão*. Brasília, 2007a.

_____. Ministério do Turismo (MTur). *Turismo no Brasil 2007-2010*. Brasília, 2007b.

_____. Ministério do Turismo (MTur). *Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional*. Brasília, 2008.

ANÁLISE DO SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO NO CONTEXTO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

1 APRESENTAÇÃO

Este estudo tem como objetivo apresentar as principais questões econômicas e institucionais envolvendo os portos brasileiros nos últimos anos, com destaque para a definição da classificação dos portos e a contribuição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para reduzir os gargalos deste setor. O estudo justifica-se pela importância que o setor portuário tem para a economia brasileira, em geral, e o comércio internacional, especificamente. A participação dos portos na relação comercial brasileira com o resto do mundo chegou a aproximadamente 80% em 2008.

Além desta Apresentação, o estudo é constituído de sete seções. Na seção 2 são apresentados os aspectos conceituais e o modelo atual do sistema portuário brasileiro, de acordo com a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR). Em seguida, na seção 3 discutem-se a classificação dos portos, segundo a metodologia desenvolvida pelo Ipea, e os seus resultados. Esta tem como referências as variáveis econômicas, e os resultados mostram a hierarquia dos portos, ou seja, o grau de importância no que se refere ao comércio internacional. Na seção 4 é descrito o modelo de financiamento do setor portuário brasileiro e de que forma são realizados os investimentos entre os agentes público e privado.

Na seção 5 são mostrados os principais problemas dos portos e as demandas referentes ao setor. Esta seção tem como referências os principais planos e programas do governo federal e de instituições privadas ligadas ao setor, tendo como resultado o Mapeamento Ipea de Obras Portuárias. Na seção 6 estabelece-se relação entre as demandas de recursos do setor e a forma como o PAC atende a estas demandas. Na seção 7 apresentam-se os resultados de pesquisa do Ipea realizada com os principais clientes do setor portuário brasileiro, particularmente, os ligados ao porto de Santos. Por fim, na seção 8 são apresentados os resultados gerais do capítulo.

2 CARACTERIZAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO

2.1 Aspectos conceituais

Conceituar o porto é tarefa que depende da compreensão do que é transporte aquaviário¹ e da identificação de três aspectos inerentes a tal modalidade de deslocamento: infraestrutura aquaviária, infraestrutura portuária e infraestrutura terrestre.

1. É possível definir o transporte aquaviário como todo o conjunto de elementos naturais – corpos d'água, canais etc. – e artificiais – portos, navios, hidrovias etc. – necessários para o deslocamento por vias marítima, fluvial ou lacustre, de passageiros ou cargas.

A infraestrutura aquaviária é composta pelos canais de acesso aos portos, bacias de evolução, quebra-mares, hidrovias e berços de atracação. Os equipamentos para movimentação e armazenagem de mercadorias, tais como guindastes, esteiras e armazéns, são conhecidos como superestrutura portuária. A maior parte da superestrutura portuária no Brasil é operada por empresas privadas.

A infraestrutura portuária é constituída de ativos fixos sobre os quais é realizada a movimentação de cargas entre os navios e os modais terrestres. Os componentes desta são imobilizados, isto é, não podem facilmente ser colocados em uso em outros lugares ou em outras atividades.

Finalmente, a infraestrutura terrestre permite o transporte de bens entre os navios e os limites da área do porto, por meio não só de vias ferroviárias e rodoviárias, dutos e correias transportadoras, mas também dos pátios dos terminais de embarque e desembarque de cargas e passageiros e dos pátios das áreas de armazenagem.

Um porto é área abrigada das ondas e correntes, localizada, na maioria das vezes, à beira de oceano, mar, lago ou rio, destinada ao atracamento de barcos e navios, com o pessoal e serviços necessários ao carregamento e descarregamento de cargas e ao estoque temporário destas, bem como de instalações para movimento de pessoas e cargas ao redor do próprio porto e, em alguns casos, terminais especialmente designados para acomodação de passageiros.

Os portos são formados, em geral, por um conjunto de elementos essenciais a sua operação, como retroporto, terminais, berços, canais de acesso e atracagem, vias perimetrais rodoviárias e férreas, além de centros administrativos e operacionais.

Também é possível caracterizar o porto como um conjunto de terminais, localizados uns próximos aos outros, que compartilham infraestrutura comum – vias de acesso rodoviárias e ferroviárias e facilidades do canal de acesso marítimo. Além dos portos, existem terminais isolados, que compartilham pouca ou nenhuma infraestrutura com outros terminais, e que, em geral, são especializados na movimentação de cargas de grande volume e baixa densidade de valor, tais como combustíveis e minérios.

Há, ainda, o conceito de porto organizado:

É aquele construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação e da armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações estejam sob a jurisdição de uma Autoridade Portuária (MARCHETTI; PASTORI, 2006).

O porto tem como objetivo ser local para transbordo de mercadorias e produtos de vários tipos, destacando-se: granéis sólidos e líquidos, bens de capital e contêineres. Este transbordo pode ser, particularmente, de um navio para outro, de um trem para um navio, de um caminhão para um navio e vice-versa. É, portanto, estrutura intermodal por excelência.

Do ponto de vista comercial, existem três tipos de portos: marítimo, fluvial e seco. O marítimo está localizado à beira de oceano ou mar e, geralmente, proporciona a transação comercial entre nações. São os mais importantes economicamente em um país como o Brasil, cuja concentração industrial ainda ocorre majoritariamente no litoral ou em suas adjacências. Quando localizado à beira de rio ou estuário, o porto é denominado fluvial.

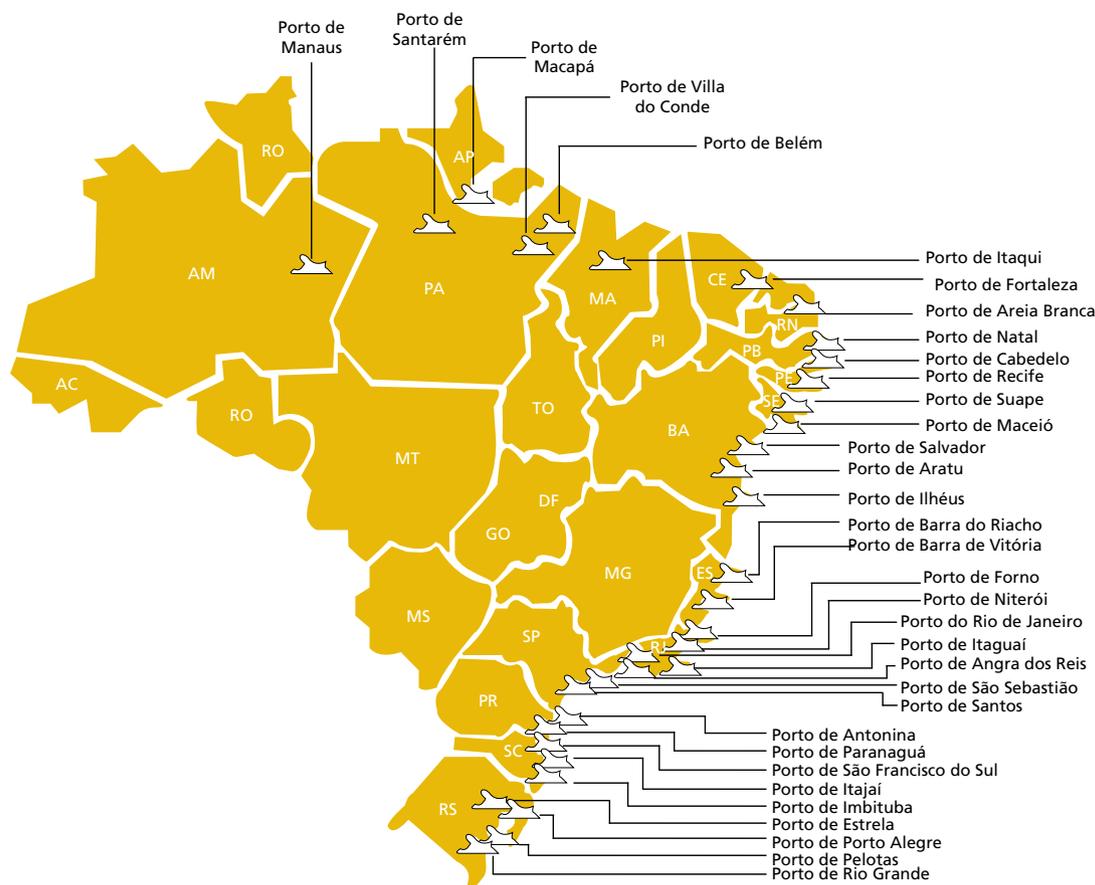
Em regra, os portos fluviais dependem de outras obras de infraestrutura, como eclusas e retificações de calha, para que possam funcionar efetivamente. Finalmente, os portos secos são recintos alfandegados de uso público, situados em zona secundária, nos quais são executadas operações de movimentação, armazenagem e despacho de mercadorias e bagagem, sob controle aduaneiro. É terminal intermodal terrestre, diretamente ligado às regiões produtoras e consumidoras por estrada e/ou via férrea.

2.2 Sistema portuário brasileiro

Conhecido por sua versatilidade e pelos custos proporcionalmente reduzidos quando comparados aos de outros modais, o transporte aquaviário tem sido fundamental para o comércio internacional praticado pelo Brasil. Um dos aspectos mais importantes na infraestrutura deste modo de transporte são os portos. Como afirmado anteriormente, estes podem ser caracterizados como estações intermodais de passageiros e cargas, em que, efetivamente, estão as portas de entrada e saída para o que o país vende ou compra do exterior.

Segundo a SEP/PR (BRASIL, 2009a), o sistema portuário nacional possui 37 portos públicos marítimos e fluviais (figura 1). Deste total, há dezoito portos delegados, concedidos ou administrados mediante autorização pelos governos estaduais e municipais. Existem, ainda, 42 terminais de uso privativo e três complexos portuários que operam sob concessão à iniciativa privada. Há também 62 portos secos em funcionamento em diversos estados brasileiros (BRASIL, 2009c).

FIGURA 1
Principais portos brasileiros



Fonte e elaboração: Brasil (2009a).

No Brasil, é possível identificar as instituições públicas responsáveis pelo planejamento e gestão destes equipamentos de infraestrutura. Além do Ministério dos Transportes (MT), responsável pela formulação de políticas para âmbito de atuação, para o transporte aquaviário, são entes relevantes a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e a SEP/PR.

A ANTAQ, instituída pela Lei nº 10.233/2001, tem como finalidade implementar, em sua esfera de atuação, as políticas formuladas pelo MT e pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), segundo os princípios e as diretrizes estabelecidos na lei de criação. Deve também regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e a exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, exercida por terceiros, com vista a: garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e nas tarifas; harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias e de entidades delegadas, preservando o interesse

público; arbitrar conflitos de interesse e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.

Criada por medida provisória e referendada pela Lei nº 11.518/2007, a SEP/PR é instituição vinculada à Presidência da República. Tem como atribuições e competências a formulação de políticas e diretrizes para o fomento do setor, além da execução de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura portuária, com investimentos orçamentários e do PAC. Compete ainda à SEP/PR a participação no planejamento estratégico e a aprovação dos planos de outorgas, tudo isto visando assegurar segurança e eficiência ao transporte aquaviário de cargas e passageiros no país.

A partir da Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/1993) emergiu nova organização administrativa para o setor portuário brasileiro. Os principais objetivos associados à implementação desta são: conceder operação portuária e arrendamento de áreas portuárias, gerando recursos para o governo; incentivar concorrência entre os portos e terminais, de modo a reduzir custos e obter maior eficiência; e acabar com o monopólio dos trabalhadores portuários (CURCINO, 2007).

Assim, a nova estrutura do sistema portuário brasileiro, no que diz respeito à administração, instituiu os seguintes atores:

- Autoridade Portuária (AP): administra o porto organizado, gere seu patrimônio e controla as demais entidades públicas e privadas atuantes no porto.
- Conselho da Autoridade Portuária (CAP): órgão consultivo, é formado por quatro blocos de atores participantes do porto – Bloco do Poder Público (BPP), Bloco dos Operadores Portuários (BOP), Bloco da Classe dos Trabalhadores Portuários (BCTP) e Bloco dos Usuários dos Serviços Portuários (BUSP).

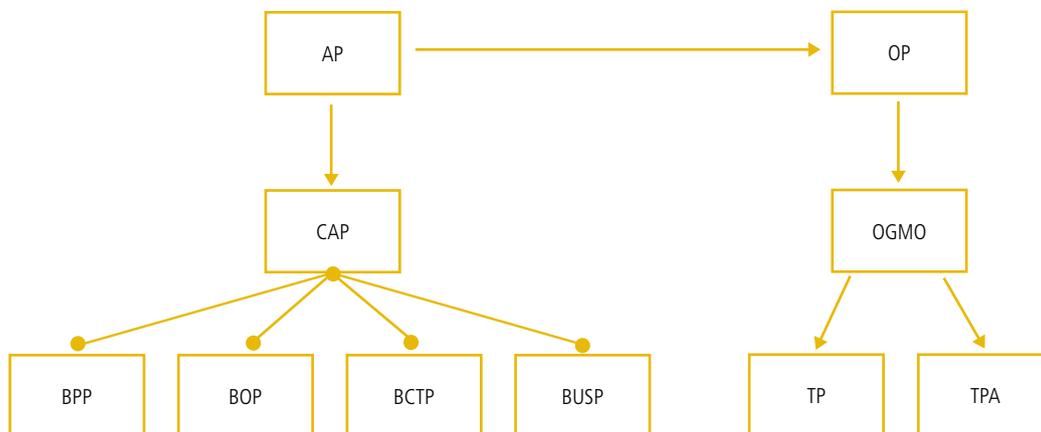
Em relação à operação do serviço portuário, a lei introduziu os seguintes atores, subordinados à AP:

- Operador Portuário (OP): órgão executivo de gerência, fiscalização, regulamentação, organização e promoção da atividade portuária. Deste órgão depende a gestão de recursos humanos efetivos e prestadores de serviços, atividade realizada pelo Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO).
- OGMO: administra contratação, escala e alocação de trabalhadores portuários (TP) e de trabalhadores portuários avulsos (TPA).

Há também as Companhias Docas, empresas públicas estaduais que, mediante delegação por parte do MT, assumem papel de autoridade portuária nos portos sob sua jurisdição.

O fluxograma da figura 2 resume a nova organização administrativa do serviço portuário brasileiro.

FIGURA 2
Organização administrativa do serviço portuário brasileiro



Fonte: Lei nº 8.630/1993 (Lei de Modernização dos Portos).
Elaboração: Diretoria de Estudos Setoriais (Diset)/Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)/Ipea.

3 CLASSIFICAÇÃO DOS PORTOS

Tendo como motivação o forte crescimento do comércio internacional brasileiro e a retomada de investimentos públicos e privados na infraestrutura econômica, entendeu-se como relevante a elaboração da classificação dos portos brasileiros, aperfeiçoando metodologia já existente, desenvolvida pelo Ipea no Texto para Discussão nº 1.164, intitulado *Portos brasileiros: área de influência, ranking, porte e os principais produtos movimentados* (CAMPOS NETO, 2006). Os dados utilizados têm como fonte o trabalho de Campos Neto *et al.* (2009), que aperfeiçoa a metodologia e atualiza os dados do TD anterior.

3.1 Metodologia

Utilizando o banco de microdados (Secex/MDIC,² 2007; Rais,³ 2006) e a metodologia atualizados, foi possível elaborar nova classificação para os portos brasileiros. Nesta nova classificação, foram tratados 34 portos, contra os 24 apresentados no TD de 2006; aumento que refletiu o crescimento do comércio exterior brasileiro de 131,7%, no período 2003-2007, passando de US\$ 121,4 bilhões para US\$ 281,3 bilhões Free on Board (FOB).

O estudo foi feito com base nas informações de produtos oriundos do comércio internacional realizado pelas unidades Federativas (UF); porém, o banco de microdados tem como origem exportações e importações realizadas por cada empresa – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) –, que permite identificar as operações em nível municipal.

2. Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

3. Relatório Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Considera-se a classificação Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) a quatro dígitos como produto e a dois dígitos como capítulo. Para o desenvolvimento deste estudo, foram gerados arquivos contendo os produtos de exportação e importação movimentados em cada porto, com análise focada nos que apresentaram valores superiores a US\$ 10 milhões por ano, isto significa 362 NCMs a quatro dígitos (362 de 1.209 produtos) de exportação e 368 NCMs a quatro dígitos (368 de 1.208 produtos) de importação.

A localização do município de origem do produto-alvo de exportação é originada do cruzamento do banco de dados da Secex/MDIC com o banco de dados da Rais. Os dados da Secex estão atualizados até 2007 e os da Rais são de 2006. Por consequência, existe perda de informação de 12,9%; isto é, o total de comércio exterior realizado pelo Brasil, em 2007, foi de US\$ 282 bilhões, dos quais foram identificados, pelo CNPJ, a origem de US\$ 245,7 bilhões, diferença de US\$ 36,3 bilhões. A razão desta perda é a entrada e a saída de empresas do comércio internacional entre 2006 e 2007.⁴

Contudo, há de se observar que o valor de US\$ 245,7 bilhões é referente ao total do comércio exterior brasileiro, incluindo todos os modais de transporte. Em 2007, os portos movimentaram a cifra de US\$ 187,9 bilhões, o que representou 76,5% do comércio internacional brasileiro.⁵ Dos portos estudados, apenas os com movimentação total – exportação e importação – superior a US\$ 10 milhões foram considerados, e, nestes, apenas os produtos importados ou exportados que ultrapassassem o patamar de US\$ 10 milhões foram analisados.

Dos 34 portos, 12 estão na região Nordeste, nove na Sul, sete na Sudeste, cinco na Norte – três no Pará (PA) – e um na Centro-Oeste – porto de Corumbá, no estado de Mato Grosso do Sul (MS). Destes, 26 são marítimos e oito fluviais, dos quais cinco estão na região Norte – Manaus, Santarém, Munguba, Belém e Macapá –, dois na Sul – Porto Alegre e Porto Xavier – e um na Centro-Oeste.

A classificação foi elaborada com base na análise de seis variáveis, são elas: porte, hinterlândia, participação no comércio exterior, setores de atividade, âmbito de atuação e valor agregado médio. Em seguida, foram utilizados critérios que permitiram quantificar e ponderar cada uma destas variáveis de acordo com a importância no cenário do comércio internacional. Seu somatório ponderado deu origem à classificação dos portos brasileiros.

3.1.1 O porte dos portos brasileiros

Esta variável está relacionada ao volume de comércio realizado pelos portos, sendo classificados como: de grande porte – quando o volume de comércio internacional for igual ou superior a US\$ 5 bilhões; de médio porte – se o volume de comércio for entre US\$ 500 milhões e US\$ 5 bilhões; e de pequeno porte – se o volume de comércio for inferior a US\$ 500 milhões.

4. Optou-se por utilizar dólar corrente tendo em vista que, no período 2003-2007, a inflação brasileira (34%, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA) esteve muito próxima da desvalorização do dólar (37% frente ao real), o que permite a comparação do estudo de 2006 com o atual.

5. Ressalte-se que menção aos valores de comércio internacional brasileiro refere-se ao valor de US\$ 187,9 bilhões, movimentados pelos portos em análise.

Para essa variável, a pontuação na classificação foi de 30 pontos para portos de grande porte, 20 pontos para médio porte e 10 para pequeno porte.

3.1.2 Identificação da área de influência dos portos brasileiros: hinterlândia

Com base na metodologia desenvolvida por Campos Neto (2006) para a identificação da área de influência dos portos brasileiros, foi considerada a importância dos portos, inclusive a participação no comércio internacional e na economia de cada estado.

Para determinar as hinterlândias, foram estabelecidos dois critérios.⁶ Primeiro, para fazer parte da área de influência, o estado precisa movimentar 10% do seu comércio exterior pelo porto. Verificou-se que, para alguns estados, apesar da participação percentual de cada porto no comércio internacional ser inferior a 10%, os valores absolutos apresentados são significativos em termos do volume total movimentado pelo porto. Dessa forma, optou-se por segundo critério, que considera a relevância, em termos de valor monetário, do comércio movimentado pelo porto. Neste caso, o critério de corte foi as UFs que movimentaram, pelo porto em análise, valores iguais ou superiores a US\$ 100 milhões.

A área de intersecção dos dois critérios, isto é, a participação de cada porto no comércio internacional do estado superior a 10% (critério 1), e os valores movimentados por cada UF, no porto, iguais ou superiores a US\$ 100 milhões (critério 2), foram denominados de hinterlândia primária. Quando apenas o critério de valor movimentado pelo estado no porto for maior ou igual a US\$ 100 milhões foi atendido, considerou-se este estado como participante da hinterlândia secundária. No caso deste atender apenas o critério de percentual de comércio exterior transacionado acima de 10%, significando que o porto tem grande impacto na economia estadual, determinou-se que a UF encontra-se na área de influência denominada de hinterlândia terciária do estado.

Para quantificar a área de influência, fez-se somatório ponderado do número de estados que compõem as hinterlândias primária, secundária e terciária de cada porto. Dessa forma, para cada estado em que o porto tenha na sua hinterlândia primária, foram atribuídos três pontos; para os na hinterlândia secundária, dois pontos; e para os na hinterlândia terciária, um ponto cada.

3.1.3 Classificação dos produtos por setores econômicos

Foi necessário, para elaboração da classificação, ordenar os produtos de exportação e importação por setores de atividade econômica. A metodologia empregada teve por base os capítulos (classificação NCM a dois dígitos). Foram definidos quatorze setores: agroindústria e madeira, alimentos e bebidas, calçados e couros, celulose e papel, eletroeletrônicos, indústria

6. "Encontrou-se dificuldade na determinação de hinterlândia de alguns portos devido à atuação de *trading companies*, que representam algo em torno de 7% das exportações da indústria de transformação. Como a base de microdados utilizada toma como ponto de partida o CNPJ das empresas que apresentaram movimento de comércio internacional registrado na Secex/MDIC, algumas transações comerciais podem ocorrer em uma unidade da Federação e assim a *trading company* apresentar registro (CNPJ) em outra UF. Isto pode, nestes poucos casos, dar a impressão de que houve movimentação física de mercadoria de um estado para outro (onde ela foi embarcada), sendo que, de fato, a mercadoria pode ser originária do próprio estado onde localiza-se o porto e apenas o registro (CNPJ) da companhia encontrar-se no estado descrito como de origem" (CAMPOS NETO; SANTOS, 2006).

química, indústria têxtil, indústria mecânica, instrumentos de precisão, material de transporte, metalurgia, plástico e borracha, produtos minerais e outros.

Os setores de atividades foram quantificados no cálculo da classificação se atribuindo um ponto para cada setor, no qual o porto movimentasse valores superiores a US\$ 100 milhões.

3.1.4 Identificação da participação dos portos no comércio internacional

Para calcular tal variável, usaram-se os dados levantados sobre volume de comércio em 2007, rodados na base de dados da Secex/MDIC, assim como o valor total de exportação e importação realizado em cada porto. A partir destes valores, foi calculada a participação percentual de cada porto selecionado no comércio internacional realizado pelo país.

Nesse caso, para cada ponto percentual (p.p.) de participação no comércio internacional brasileiro foi atribuído ao porto um ponto, para fins de classificação.

3.1.5 Âmbito de atuação dos portos: nacional, regional ou local

A partir das variáveis anteriores, foi possível avaliar o âmbito de atuação dos portos, classificando-os como portos nacionais, regionais ou locais. Esta classificação segue os seguintes critérios: *i*) ser de grande porte; *ii*) possuir pelo menos quatro estados em suas hinterlândias primária ou secundária; *iii*) atender a mais de 70% dos estados brasileiros (19 estados); *iv*) ser responsável por 25% ou mais do comércio internacional total realizado pelos 34 portos analisados; e *v*) ter ao menos nove setores de atividade econômica (70%) com mais de US\$ 100 milhões transacionados pelo porto.

Os portos foram classificados como de âmbito nacional, se atendem aos cinco critérios; regional, se atendem a quatro critérios; e local, caso atendam a três ou menos dos critérios estabelecidos.

Desse modo, para a classificação, foram atribuídos aos portos de âmbito nacional 30 pontos; aos regionais, 20 pontos; e aos locais, dez pontos.

3.1.6 Valor agregado médio dos produtos movimentados nos portos brasileiros

O cálculo deste valor é feito pela soma do total movimentado pelo porto, em dólares, e dividido pelo seu volume movimentado, em toneladas. Assim, o valor agregado médio para cada porto é expresso em dólares por tonelada.

Os portos foram classificados como de baixo valor agregado médio quando este apresentou-se inferior a US\$ 100,00/t; médio valor agregado, no caso deste indicativo situar-se entre US\$ 100,00/t e US\$ 500,00/t; alto valor agregado, entre US\$ 500,00/t e US\$ 1.000,00/t; e como de muito alto valor agregado médio quando este ultrapassou os US\$ 1.000,00/t.

Para a elaboração da classificação, os portos receberam 20 pontos quando seu valor agregado médio foi muito alto; 15 pontos para valor agregado alto; 10 para valor agregado médio; e 5 para baixo valor agregado médio.

3.2 Classificação dos portos brasileiros e resultados alcançados

Com base nas seis variáveis e critérios descritos anteriormente, construiu-se a classificação dos portos brasileiros. O resultado está apresentado na tabela 1.

TABELA 1
Classificação dos portos brasileiros

Posição	Porto	Porte	Hinterlândia	Participação no comércio exterior	Setores de atividades	Âmbito de atuação	Valor agregado médio	Pontuação total
1ª	Santos (SP)	30	36	34,8	14	30	20	164,8
2ª	Paranaguá (PR)	30	21	8,8	13	20	15	107,8
3ª	Rio de Janeiro (RJ)	30	10	6,5	13	20	20	99,5
4ª	Itajaí (SC)	30	14	4,2	11	20	20	99,2
5ª	Vitória (ES)	30	15	9,1	12	20	10	96,1
6ª	Rio Grande (RS)	30	9	7,1	13	20	15	94,1
7ª	São Francisco do Sul (SC)	30	10	2,9	8	10	15	75,9
8ª	Salvador (BA)	20	6	2,3	12	10	20	70,3
9ª	Manaus (AM)	20	7	2,6	9	10	20	68,6
10ª	Aratu (BA)	30	5	3,0	3	10	15	66
11ª	São Sebastião (SP)	30	3	3,8	2	10	15	63,8
12ª	Pecém (CE)	20	7	1	5	10	20	63
13ª	Itaguaí – Sepetiba (RJ)	20	11	2,3	8	10	10	61,3
14ª	São Luís (MA)	30	8	3,6	4	10	5	60,6
15ª	Suape (PE)	20	7	1,1	7	10	15	60,1
16ª	Niterói (RJ)	20	3	0,3	3	10	20	56,3
17ª	Munguba (PA)	20	4	1	3	10	15	53
18ª	Porto Alegre (RS)	20	3	2,6	2	10	15	52,6
19ª	Belém (PA)	20	4	0,5	1	10	15	50,5
20ª	Fortaleza (CE)	20	4	0,4	1	10	15	50,4
21ª	Imbituba (SC)	20	2	0,4	2	10	15	49,4
22ª	Maceió (AL)	20	3	0,4	2	10	10	45,4
23ª	Santarém (PA)	20	5	0,3	2	10	5	42,3
24ª	Natal (RN)	10	3	0,1	1	10	15	39,1
25ª	Antonina (PR)	10	2	0,2	1	10	15	38,2
26ª	Recife (PE)	10	3	0,3	2	10	10	35,3
27ª	Porto Xavier (RS)	10	–	0,1	–	10	15	35,1
28ª	Ilhéus (BA)	10	3	0,1	1	10	10	34,1
29ª	Macaé (RJ)	10	2	0,2	1	10	10	33,2
30ª	Macapá (AP)	10	1	–	–	10	10	31
31ª	Cabedelo (PB)	10	1	–	–	10	10	31
32ª	Itaqui (RS)	10	–	–	–	10	10	30
33ª	Aracaju (SE)	10	1	0,1	–	10	5	26,1
34ª	Corumbá (MS)	10	–	0,1	–	10	5	25,1

Fonte e elaboração: Diset/Dirur/Ipea.

A partir da classificação, é possível confirmar que o porto de Santos é o principal porto brasileiro em comércio exterior, pois foi o único classificado como de influência nacional, considerado de grande porte, e é o que possui a maior área de influência entre os portos estudados. O valor transacionado por Santos representou, em 2007, 34,8% do comércio brasileiro realizado por vias marítimas. Sua pontuação foi 52,9% maior que o segundo colocado, Paranaguá. Só não ocupou a primeira posição no critério de valor agregado médio dos produtos transacionados, com US\$ 1.182,2/t.

Quanto ao valor agregado médio dos produtos movimentados, sete portos apresentaram valores superiores a US\$ 1.000/t, a saber: Niterói (US\$ 3.544,00/t), Itajaí (US\$ 1.848,00/t), Manaus (US\$ 1.478,30/t), Rio de Janeiro (US\$ 1.278,20/t), Pecém (US\$ 1.252,00/t), Santos (US\$ 1.182,20/t) e Salvador (US\$ 1.158,00/t), demonstrando que é crescente a movimentação de produtos tecnologicamente mais elaborados. Também, pelas características dos produtos que são transacionados, quatro portos brasileiros registraram valores agregados médios inferiores a US\$ 100/t: São Luís, Santarém, Aracaju e Corumbá.

Verificou-se que apenas cinco portos foram classificados como de influência regional – Itajaí, Paranaguá, Rio de Janeiro, Rio Grande e Vitória. Além disso, apenas nove portos apresentaram valores de comércio exterior superiores a 3% de participação no total do comércio externo brasileiro: Santos (34,8%), Vitória (9,1%), Paranaguá (8,8%), Rio Grande (7,1%), Rio de Janeiro (6,5%), Itajaí (4,2%), São Sebastião (3,8%), São Luís (3,6%) e Aratu (3%), todos de grande porte. Entre os portos de grande porte, apenas São Francisco do Sul (2,9%) não alcançou o índice de participação do comércio exterior.

Observou-se, ainda, que dos dez portos primeiros colocados na classificação quatro estão localizados na região Sul – Paranaguá, Itajaí, Rio Grande e São Francisco do Sul; três na Sudeste – Santos, Rio de Janeiro e Vitória; dois na Nordeste – Salvador e Aratu; e um na Norte – Manaus. Todos estes portos são de alto ou muito alto valor agregado e quase todos de grande porte, à exceção de Salvador e Manaus, ambos de médio porte.

4 FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS NO SETOR PORTUÁRIO

4.1 Fontes de financiamento

Com a Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/1993), o governo passou o controle dos portos às Administrações Portuárias Estaduais e às Companhias Docas e buscou apoio e investimento do setor privado por meio de concessões e arrendamentos. Com isso, ocorreram várias reformas institucionais, aumentando o envolvimento privado nos portos. Sendo assim, foram essenciais à melhoria na regulação portuária avanços na privatização dos serviços, maior liberalização e competitividade.

Com o estabelecimento do novo quadro institucional, gerou-se elevação na participação da iniciativa privada. Com a Lei nº 8.630/1993, estabeleceu-se que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) poderia financiar compra de equipamentos

para o setor privado por meio da linha de crédito para o Financiamento de Máquinas e Equipamentos (Finame). Além disso, o BNDES também passou a dispor do Financiamento a Empreendimentos (Finem) para operacionalização de linhas de crédito para investimentos em portos e terminais portuários, podendo participar com até 80% do valor total do investimento (BNDES, 2009a).

A divisão dos investimentos ficou, portanto, com o setor privado – como responsável pelo investimento em equipamentos, recuperação e manutenção das instalações portuárias – e o governo – como responsável pela construção e manutenção da infraestrutura portuária. Assim, o investimento governamental no setor permanece como parcela fundamental, dados os altos montantes de investimento necessários para superar as deficiências existentes. Isto sem se esquecer do papel fundamental do governo como planejador (MARCHETTI; PASTORI, 2006).

Nesse sentido, o governo dispõe de alguns programas para incentivar o desenvolvimento portuário, entre estes, pode-se destacar o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto), criado em 2004. Seu objetivo é estimular a modernização dos portos brasileiros por meio de incentivos fiscais para a compra de equipamentos e máquinas mais modernos. Os beneficiários do Reporto são, principalmente, os operadores portuários, que recebem isenções fiscais as quais diminuem seus custos. Em 2008, o prazo do programa foi estendido para 2011, com renúncia fiscal prevista de R\$ 150 milhões por ano até 2010 (AGÊNCIA BRASIL, 2008).

Outro exemplo da importância do governo como planejador do sistema portuário é o Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), que é plano de Estado, de caráter indicativo, de médio e longo prazos, cujo objetivo é recuperar investimento em infraestrutura esquecido desde o fim da década de 1980, tornando precárias as condições de transportes no país. Com isso, o Estado retoma o processo de planejamento no setor, criando estrutura permanente de gestão do processo. A previsão de investimentos do PNLT para o período 2008-2023 ultrapassa os R\$ 400 bilhões. Deste montante, R\$ 40,62 bilhões serão destinados ao sistema portuário, sendo R\$ 18,99 bilhões apenas para o período 2008-2011 (PERRUPATO, 2008).

O PAC, lançado em janeiro de 2007, destina-se a incentivar investimentos da iniciativa privada em diversos setores da economia, por meio de concessões simples, patrocinada e administrativa. Para o sistema portuário, há previsão de gastos de R\$ 2,66 bilhões – em 2007, R\$ 684 milhões; e de 2008 a 2010, R\$ 1,98 bilhão – para 12 portos pré-escolhidos ao longo do período previsto para o programa (BRASIL, 2007).

4.2 Investimentos em transportes e no setor hidroviário – 1999-2008

Uma vez que os investimentos nos portos e terminais portuários estão divididos entre os setores público e privado, cada um com seu papel definido, é relevante verificar a evolução destes investimentos nos últimos anos. Ao falar em investimento público, a principal fonte de dados é a execução orçamentária do governo federal e os investimentos das estatais; no caso dos portos, as Companhias Docas. Nos desembolsos do governo, nos gastos com infraestrutura, é possível identificar apenas os gastos com o setor hidroviário,⁷ do qual fazem parte os investimentos em portos, além dos em hidrovias, eclusas etc. A exemplo do PAC, no qual aproximadamente 80% dos investimentos no setor hidroviário referem-se a portos (BRASIL, 2007), é possível considerar os gastos públicos no sistema hidroviário como estimativa para os gastos públicos portuários.

No caso do setor privado, é ainda mais difícil identificar os investimentos das empresas nos portos. O BNDES é responsável por grande parte dos financiamentos para projetos em portos por meio do Finem e do Finame. Segundo as regras do banco, pode ser oferecido financiamento para até 80% do valor de projeto de infraestrutura portuária. Apesar disso, Marchetti e Pastori (2006) afirmam que, na média, os financiamentos do BNDES cobrem 60% do valor dos projetos em portos. Assim, a partir dos desembolsos feitos, é possível ter valor aproximado dos gastos privados em portos. Portanto, o valor de investimentos em transportes do setor privado utilizado neste trabalho é dado pelos desembolsos do BNDES acrescidos de 40%, correspondentes a desembolso do empreendedor.

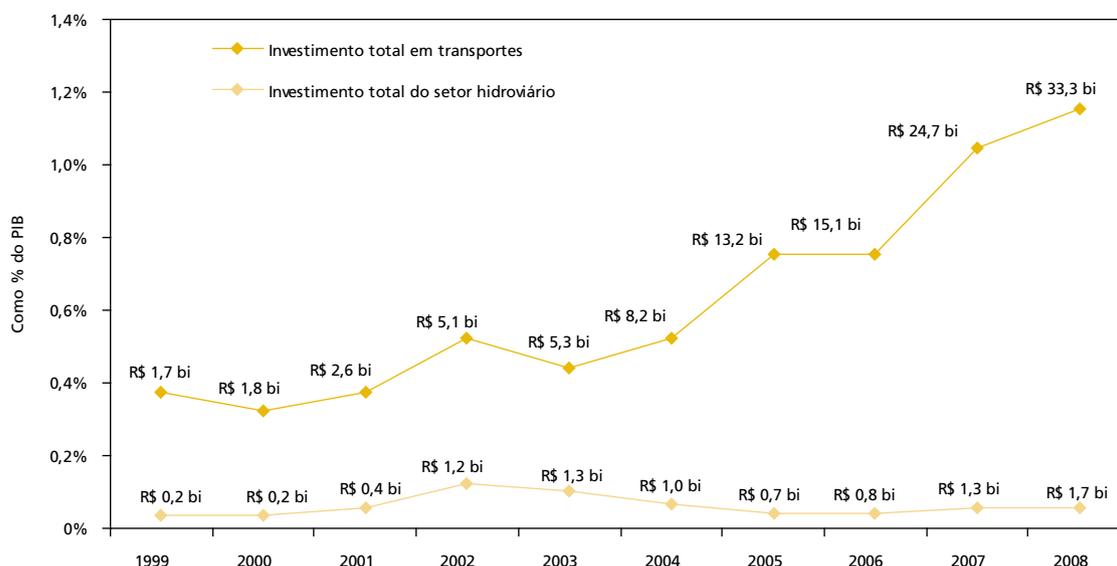
Até 2002, tanto a execução orçamentária quanto os gastos do setor privado em transportes estavam no mesmo patamar – média aproximada de R\$ 1,4 bilhão (valores reais de 2008). A partir de 2002, os investimentos privados passaram a distanciar-se dos investimentos do governo, chegando a R\$ 18 bilhões apenas em desembolsos do BNDES, contra R\$ 2,5 bilhões do governo em 2008.

O gráfico 1 mostra como evoluíram os investimentos totais em transportes e transporte hidroviário como porcentagem do produto interno bruto (PIB).⁸ Ao fazer a comparação do investimento público com o valor aproximado total para o investimento privado, este último, entre 1999 e 2003, foi, em média, R\$ 0,9 bilhão maior, em valores reais, do que o investimento público. Esta diferença subiu para R\$ 13,5 bilhões, na média, entre 2004 e 2008.

7. Os termos setor hidroviário e transporte hidroviário, utilizados pelo governo federal e pelo BNDES, respectivamente, incluem os investimentos em portos e terminais portuários, entre outros.

8. Valores constantes de 2008, deflacionados pelo Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M).

GRÁFICO 1
Investimentos em transportes e no setor hidroviário – 1999-2008



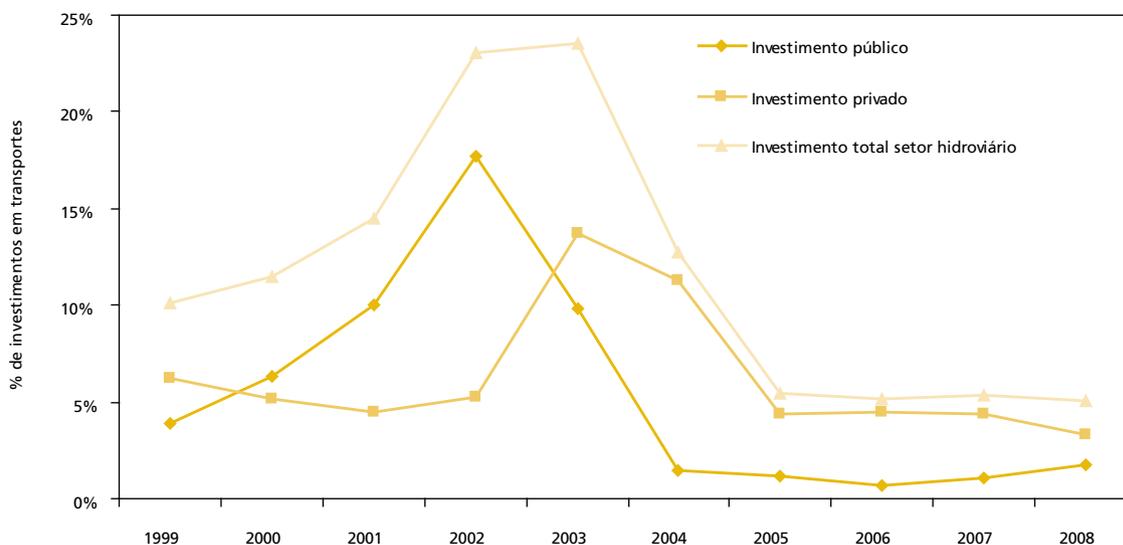
Fontes: Brasil (2009b), Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST)/Secretaria Executiva(SE)/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (BRASIL, 2008-2011) e BNDES (2009b).

Elaboração: Diset/Dirur/Ipea.

De qualquer forma, deve-se observar como o setor de transportes recuperou importância nos últimos anos, apresentando tendência ascendente, embora ainda represente porcentagem muito pequena do PIB brasileiro, 1,15% em 2008. Apesar disso, o setor hidroviário não acompanhou esta tendência, mantendo seu nível de investimentos em torno de 0,06% do PIB, tendo atingido seu máximo de participação do PIB em 2003, com 0,12%.

O gráfico 2 traz a participação dos gastos públicos e privados no setor hidroviário como participação do total de investimentos em transportes. É possível verificar que os gastos públicos e privados comportaram-se de maneira semelhante ao longo dos anos, com os investimentos públicos atingindo pico de participação em 2002, e o investimento privado em 2003. Ponto importante a ser observado é que, no período 1999-2003, os investimentos públicos foram, em média, R\$ 100 milhões maiores do que os investimentos privados, em razão, principalmente, dos elevados investimentos das Companhias Docas.

GRÁFICO 2
Participação dos investimentos públicos e privados – setor hidroviário – nos investimentos em transportes – 1999-2008



Fontes: Brasil (2009b), DEST/SE/MPOG (BRASIL, 2008-2011) e BNDES (2009b).
 Elaboração: Diset/Dirur/lpea.

A partir de 2003, o setor privado tornou-se o maior investidor no setor hidroviário, distanciando-se dos investimentos do setor público, reflexo do aumento da demanda do setor privado por investimentos no setor de transportes. Por fim, ressalte-se que, mesmo nos investimentos em transportes, a participação do setor hidroviário é baixa, mantendo média aproximada de 2,8% para os investimentos públicos e 5,1% para os privados, chegando ao máximo de 23,5% dos investimentos em transportes para 2003.

Desse modo, pelos gráficos apresentados, percebe-se que o Brasil ainda investe muito pouco nos portos. Embora a participação nos gastos em transportes no PIB tenha aumentado, os gastos do setor hidroviário, do qual, inclusive, os portos fazem parte, mantiveram-se constantes em termos relativos. A principal causa da melhoria nos investimentos foi o aumento da participação privada, com financiamento do BNDES. Apesar disso, já existem projetos e programas de ampliação dos gastos públicos, como o PAC, que será avaliado na seção 6.

5 GARGALOS E DEMANDAS DO SETOR PORTUÁRIO

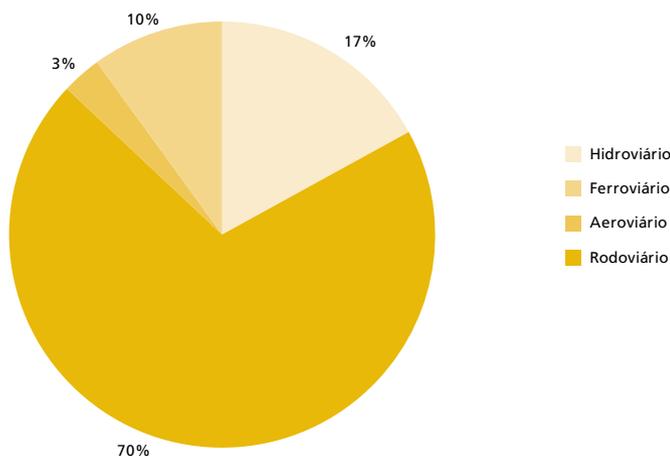
Com o forte crescimento das exportações entre 2003 e 2008, tornaram-se ainda mais evidentes os gargalos presentes no sistema portuário brasileiro. Já em 2007, os portos foram responsáveis pela movimentação de quase 80% do comércio internacional brasileiro, perfazendo valor de aproximadamente US\$ 214 bilhões em transações de mercadorias, o que faz da baixa eficiência e do déficit, sobretudo de infraestrutura, que assolam o setor portuário nacional, dois dos maiores entraves ao crescimento do comércio externo do país.

Com base no PNLT (BRASIL, 2006), no plano Confederação Nacional de Transportes (CNT) de Logística (2008), no Plano Plurianual (PPA) (BRASIL, 2008-2011), no PAC (BRASIL, 2007), no levantamento realizado pelo Anuário Exame Infraestrutura 2008-2009 (REVISTA EXAME, 2008), em entrevistas, entre outros, foi realizado levantamento de 264 obras de infraestrutura portuária, acesso ou apoio que se mostram necessárias para a melhoria da eficiência operacional e a competitividade dos portos nacionais. A este conjunto de obras chamou-se Mapeamento Ipea de Obras Portuárias.⁹

A necessidade de investimentos em obras portuárias e de acesso é evidente para todos os órgãos e empresas que lidam com este setor. Ao longo dos últimos anos, uma série de dificuldades vem sendo enfrentada, e, se negligenciadas, estas dificuldades são capazes de gerar estrangulamento do sistema, no caso de forte retomada do crescimento mundial pós-crise de setembro de 2008.

Apesar da forte influência desse setor sobre o comércio externo brasileiro, dos investimentos públicos federais em transportes realizados em 2008 (gráfico 3), apenas 17% foram destinados ao setor hidroviário, dos quais aproximadamente 80% (R\$ 327 milhões) destinados aos portos.

GRÁFICO 3
Participação do investimento público federal em transportes – 2008

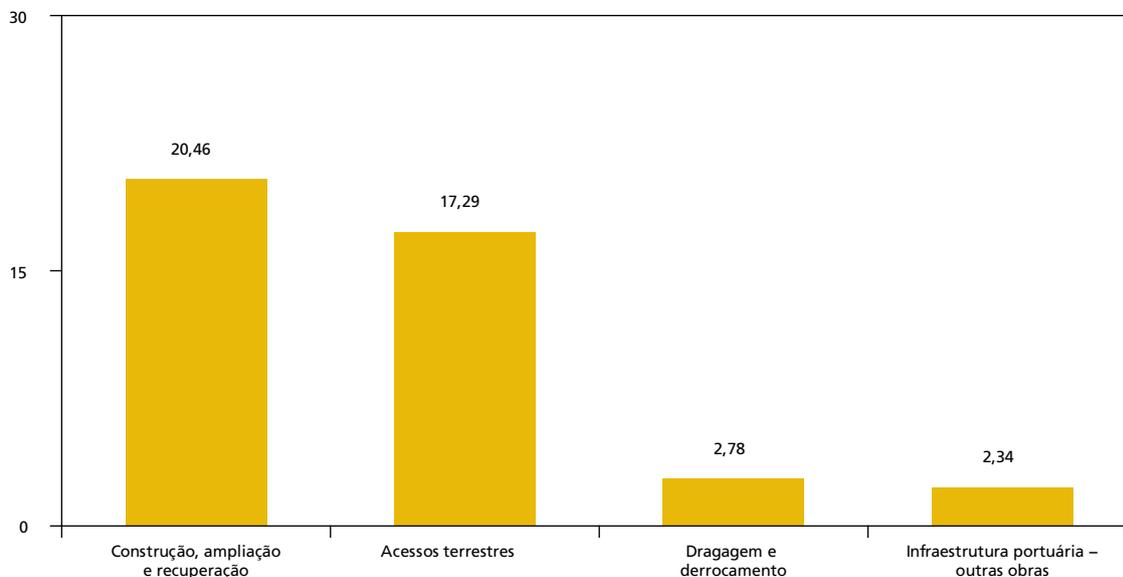


Fonte: Brasil (2009b).
Elaboração: Diset/Dirur/Ipea.

Entre os principais problemas de infraestrutura identificados nos portos brasileiros, destacam-se os déficits em áreas portuárias – incluindo construção, ampliação ou recuperação de berços, píeres, terminais, pátios etc. – e a necessidade de expansão e melhoramento dos acessos terrestres, que juntos são responsáveis por quase 90% do valor orçado para os gargalos (gráfico 4).

9. A relação completa das obras de infraestrutura portuária e de acesso levantada pelo Ipea estará disponível no Texto para Discussão *Os gargalos da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC: Mapeamento Ipea de Obras Portuárias*, em elaboração.

GRÁFICO 4
Portos brasileiros – principais gargalos – 2008
 (Em R\$ bilhões)

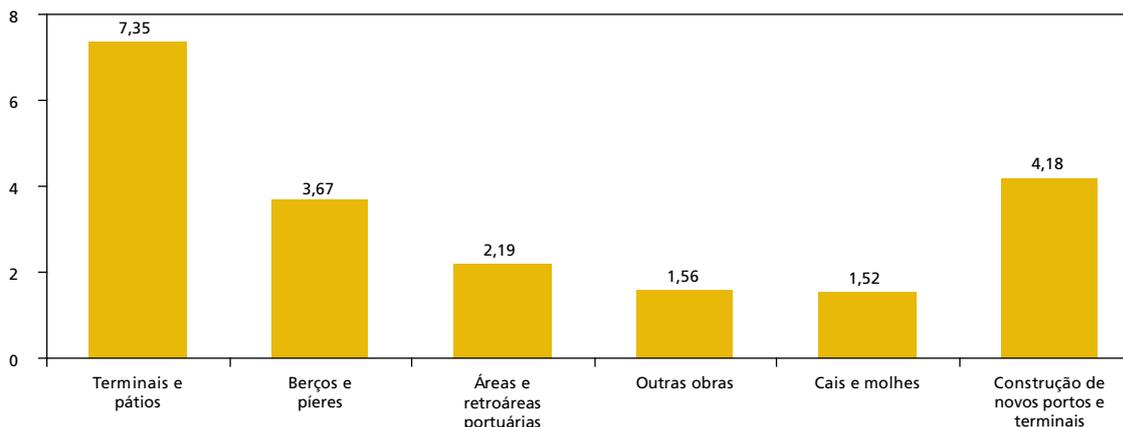


Fonte: Mapeamento Ipea de Obras Portuárias.
 Elaboração: Diset/Dirur/Ipea.

5.1 Construção, ampliação e recuperação de áreas portuárias

O maior gargalo identificado, tanto em número de obras quanto em valor orçado, refere-se à necessidade de construção e manutenção de áreas, retroáreas, berços, pátios, píeres, molhes e cais dos portos. Nesta seara, embora o maior número de obras diga respeito à construção de berços e píeres (37 obras), o maior valor orçado refere-se às deficiências relativas a terminais e pátios, que totalizam R\$ 7,35 bilhões em investimentos necessários (gráfico 5).

GRÁFICO 5
Gargalos de construção, ampliação e recuperação de áreas portuárias – 2008
 (Em R\$ bilhões)



Fonte: Mapeamento Ipea de Obras Portuárias.
 Elaboração: Diset/Dirur/Ipea.

Ao todo, 133 obras foram identificadas como necessárias para a ampliação da capacidade operacional e a armazenagem dos portos. Entre os principais portos que apresentaram problemas relativos às áreas portuárias, destacam-se os portos de Santos, Vitória, Itaquí, Pecém e Rio Grande, que juntos respondem por quase 40% das demandas identificadas.

Ressalte-se, ainda, que, no universo de construções necessárias, dez referem-se a novos portos ou terminais – totalizando quase R\$ 4,18 bilhões orçados. Entre estes, alguns deverão ser direcionados especialmente ao comércio exterior, como o complexo portuário do Mercado Comum do Sul (Mercosul) que, projetado para trabalhar apenas com contêineres, deverá ser construído na Ponta do Poço, no município de Pontal do Paraná; e outros deverão destinar-se ao escoamento de determinados produtos ou setores, como o porto de Espadarte, necessário para escoamento da produção de grãos, minérios de ferro e manganês, ferro gusa e cobre, do estado do Pará.

5.2 Acessos terrestres

Esta categoria refere-se a um dos maiores e mais problemáticos gargalos encontrados no que diz respeito à quantificação, seja do número de obras, seja dos valores de investimento necessários. Esta dificuldade de quantificação das obras advém principalmente da dimensão e do espalhamento da malha rodoviária brasileira, além da utilização comum de rodovias para o transporte de cargas e tráfego urbano, dificultando identificação das rodovias relevantes para os acessos portuários.

A falta de vias de acesso eficientes eleva o preço dos fretes, compromete cargas perecíveis e prejudica a competitividade dos portos. No Brasil, a falta de malha ferroviária ampla que permita o transporte das cargas de suas origens até os portos – ou deles aos seus destinos – já é, em si, fator de elevação dos custos do transporte portuário.

Na tentativa de selecionar quais obras de acessos terrestres teriam relevância para a eficiência portuária, considerou-se raio de 120 quilômetros a partir dos portos. Assim, todas as rodovias e as ferrovias identificadas como importantes para escoamento de mercadorias para os portos, ou a partir deles, que estão inseridas neste raio foram consideradas. Além das obras pertencentes a este, incluíram-se, ainda, as obras da Ferrovia Transnordestina, trechos Salgueiro – Suape (564 quilômetros) e Salgueiro – Pecém (550 quilômetros), que, apesar de sua extensão, são consideradas porque têm como função primordial o acesso a estes portos.

Entre os gargalos de acessos terrestres, identificam-se quase R\$ 7 bilhões em orçamento ferroviário que privilegiam em especial aos portos de Pecém e Suape – com aproximadamente R\$ 2,8 bilhões destinados a construção da Ferrovia Transnordestina – e o porto de Paranaguá – com a duplicação de 110 quilômetros de ferrovia que levam da cidade de Curitiba ao porto. No total dos acessos, destaque-se o porto de Santos, cuja alta demanda representa quase 30% dos gargalos em acessos terrestres, correspondendo a rodovias e ferrovias, além de anéis que livrariam o percurso das cargas do enfrentamento do tráfego urbano.

5.3 Dragagem e derrocamento

Um dos problemas mais graves enfrentados pelo setor portuário brasileiro é, sem dúvida, a questão da profundidade dos canais de acesso, dos berços e das baías de evolução. Neste contexto, os serviços de dragagem constituem ponto essencial para possibilitar acesso e atracção de navios de grande porte, de modo a ampliar o potencial comercial dos portos.

Trinta portos foram identificados pela necessidade de execução de serviços de dragagem, com destaque para os portos de Suape, do Rio de Janeiro, de Paranaguá, de Itaguaí e de Santos, cujas obras correspondem a 13,1%, 10,1%, 9,5%, 6,7% e 5,8%, respectivamente, do volume de investimentos observados como necessários para solução dos gargalos de dragagem.

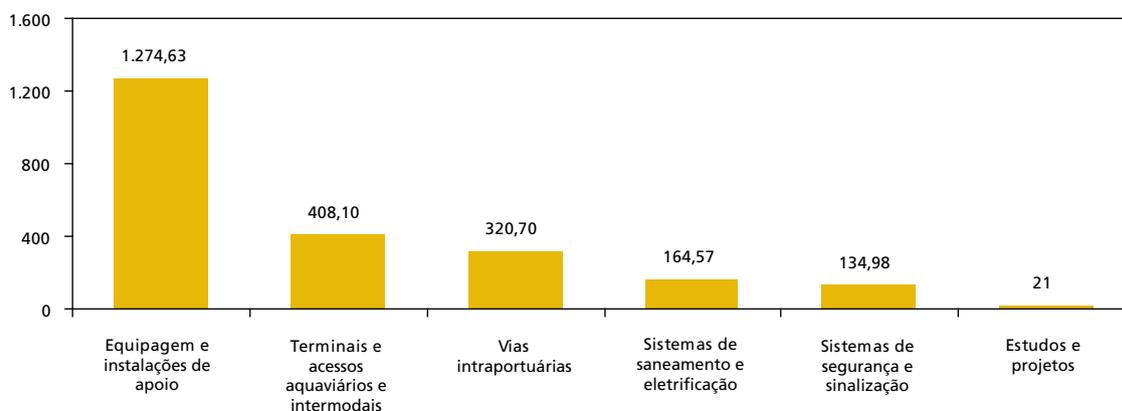
Ressalte-se que os 11 maiores portos em movimentação de comércio encontram-se na relação dos portos que demandam serviços de dragagem. Ao todo, estes perfazem necessidade de investimento de R\$ 1,43 bilhão, correspondendo a 49,3% das necessidades identificadas.

De acordo com as fontes utilizadas, é necessário um total de R\$ 2,89 bilhões em investimentos para dirimir as demandas por dragagem, em um total de 46 obras essenciais para o funcionamento eficiente do setor portuário nacional.

5.4 Infraestrutura portuária – outras obras

Foi identificada, ainda, série de outras demandas que vão desde instalações de apoio e equipamentos, até implantação de sistemas de segurança, sinalização, eletrificação e saneamento. De acordo com a Revista Exame (2008), alguns dos principais fatores que prejudicam o bom funcionamento dos portos estão relacionados às deficiências nas instalações de apoio, como empilhadeiras, sistemas de atracção, dutovias etc., além de sistemas de segurança, sinalização e saneamento (gráfico 6).

GRÁFICO 6
Gargalos de infraestrutura portuária – outras obras – 2008
(Em R\$ milhões)



Fonte: Mapeamento Ipea de Obras Portuárias.
Elaboração: Diset/Dirur/Ipea.

Outro grande problema enfrentado diz respeito às vias internas aos portos, cujas más condições têm prejudicado a movimentação das mercadorias entre pátios, terminais e ancoradouros, elevando o tempo de movimentação das cargas nos portos.

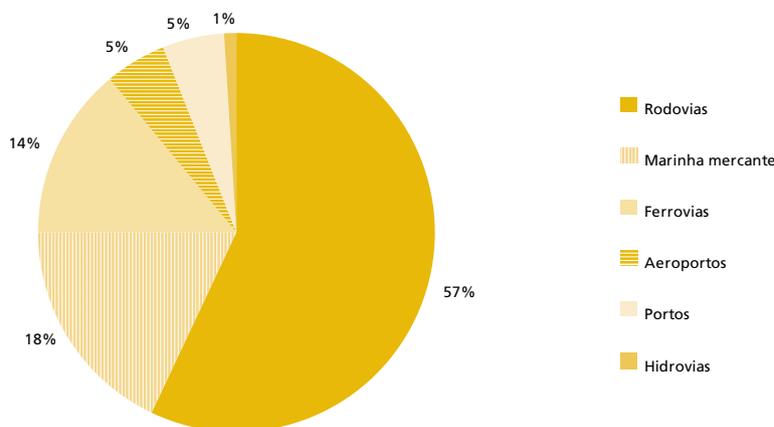
Entre os portos que demandam maior volume de investimento nessa categoria, destacam-se: o porto de Santos (15,2% dos gargalos); o porto de São Francisco do Sul (13%); o porto de Areia Branca (10,3%); os portos fluminenses de Itaguaí, do Rio de Janeiro; e o porto Norte Fluminense, que juntos perfazem 27,5% das demandas por tais obras.

6 IMPACTO DO PAC SOBRE AS DEMANDAS PORTUÁRIAS IDENTIFICADAS

Em janeiro de 2007, a Presidência da República lançou programa de investimentos que previa R\$ 503,9 bilhões em obras, sobretudo de infraestrutura. O PAC foi organizado em duas partes: a primeira prevê investimentos nas áreas energética, social e urbana e de transportes; e a segunda é destinada à ampliação do crédito e a melhorias do ambiente de investimentos e da qualidade do gasto público.

Do montante de investimentos programados pelo PAC, apenas 11,6% (R\$ 58,3 bilhões) estão destinados aos investimentos em infraestrutura de transportes, e, destes, apenas R\$ 2,7 bilhões (0,54% dos recursos totais), ao setor portuário (gráfico 7).

GRÁFICO 7
PAC – participação dos investimentos em transportes – 2007-2010



Fonte: Brasil (2007).
Elaboração: Diset/Dirur/Ipea.

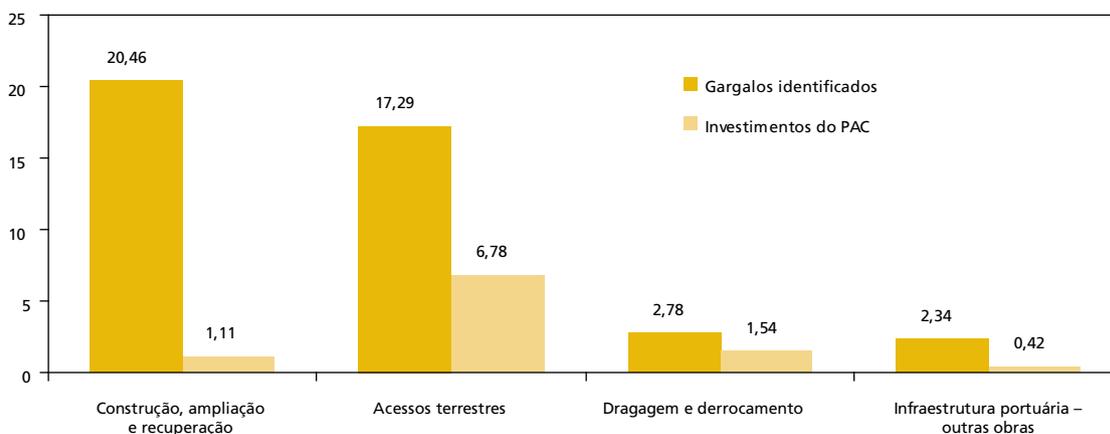
No início de 2009, em resposta à crise internacional, o governo federal anunciou expansão de mais R\$ 142,1 bilhões em investimentos a ser incorporados ao orçamento do PAC e realizados com recursos provenientes de estatais e da iniciativa privada. Destes, R\$ 37,1 bilhões serão destinados à infraestrutura de transportes. Entretanto, apenas mais sete obras foram adicionadas ao cronograma portuário do programa.

Embora o PAC preveja uma diversidade de obras referentes a acessos terrestres, entre as diversas obras identificadas, apenas uma é classificada pelo programa como obra portuária. Referente aos gargalos mapeados, muitos são contabilizados como obras ferroviárias ou rodoviárias, o que prejudica a identificação tanto das demandas quanto dos investimentos pretendidos.

Para ter dimensão do impacto do PAC sobre necessidades de infraestrutura portuárias, é importante compreender o que, entre as várias demandas, é de obrigação do poder público e o que é da iniciativa privada. Neste contexto, ressalte-se que podem existir obras de construção, ampliação e recuperação que se constituem em responsabilidade privada, o que não exclui a responsabilidade do poder público caso estas não sejam realizadas pelo setor privado.

Assim, com base na relação das obras previstas pelo PAC e no total dos gargalos identificados no setor portuário por meio do Mapeamento Ipea de Obras Portuárias, foi possível realizar análise do impacto do programa sobre as demandas portuárias (gráfico 8).

GRÁFICO 8
Gargalos identificados – 2008 – e os investimentos do PAC – 2007-2011
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Mapeamento Ipea de Obras Portuárias e Brasil (2007).
Elaboração: Diset/Dirur/Ipea.

A partir dessa análise, observa-se que os investimentos pretendidos pelo PAC não representam fração satisfatória do universo de demandas existentes no setor portuário. De fato, o programa engloba não mais do que 19,2% do número de obras identificadas como necessárias. Ao todo, perfaz 23% do orçamento total para a solução dos gargalos nos portos nacionais, deixando lacuna de R\$ 33,02 bilhões em demandas por investimento no setor.¹⁰

Entre todas as demandas portuárias, a mais contemplada pelo PAC – em termos percentuais – é a questão das dragagens (55,3%). Um dos maiores problemas atualmente enfrentados pelo setor portuário refere-se às dragagens irregulares ou insuficientes de baías, berços e

10. Ressalte-se que, para as obras descritas pelo PAC como obras portuárias, os valores considerados no Mapeamento Ipea de Obras Portuárias são os valores constantes deste programa. Contudo, para as obras de acessos terrestres que não foram consideradas enquanto obras portuárias, os valores considerados para o PAC são os mesmos, atribuídos aos gargalos pelo mapeamento, com base em documentos oficiais.

acessos, que restringem a movimentação de grandes embarcações nos mais diversos portos. Além das dragagens, o PAC cobre ainda uma diversidade de obras referentes a acessos terrestres, totalizando 39,2% dos gargalos identificados.

Considerando a situação das dragagens, o governo federal aprovou, em dezembro de 2007, a Lei nº 11.610, que versa sobre o Programa Nacional de Dragagem (PND). Segundo este programa, serão realizadas licitações de ordem internacional para seleção de empresas que deverão executar os serviços de dragagem necessários a determinado porto. As obras serão contabilizadas por resultado e poderão ser reunidas para até três portos, em um mesmo contrato, quando esta medida for mais vantajosa para a administração pública. De acordo com esta lei, as contratações licitadas valerão por cinco anos, prorrogáveis por até mais um, e deverão ser expressamente autorizadas pela Secretaria Especial de Portos da Presidência da República ou pelo MT.

Além do Programa Nacional de Dragagem, outro fator tem ajudado o Brasil na consecução de contratos para a execução dessas obras: a queda na demanda por serviços de dragagem em grande parte do mundo. Desde a instauração da crise econômica internacional, em setembro do ano passado, observa-se declínio no comércio exterior nos diversos países, o que tem reduzido o preço destes serviços e ampliado o número de empresas interessadas em participar das licitações brasileiras.

7 VISÃO EMPRESARIAL SOBRE OS PORTOS

Além de todos os problemas de infraestrutura encontrados nos portos brasileiros, são também fatores de redução da competitividade comercial do setor alguns aspectos institucionais e burocráticos do funcionamento portuário.

Nos últimos anos, o governo federal tem procurado encontrar soluções para alguns dos problemas portuários. Entre os diversos projetos, pode-se destacar o plano de desburocratização Porto sem Papel, o PND, instituído pela Lei nº 11.610/2007, e o PAC.

Até esse ponto, o estudo ateu-se, primordialmente, na análise dos portos brasileiros sob o ângulo das carências, dos gargalos e dos investimentos na infraestruturas de acesso rododiferroviário e operacional – dragagem, ampliação e construção de berços e terminais etc. Isto é, focou a atenção nas obras que se fazem necessárias e nas em andamento. Neste item do trabalho, o objetivo é discorrer sobre dificuldades institucionais indicadas pelos usuários dos portos brasileiros:¹¹ armadores de longo curso e cabotagem, *trading companies* (*commodities*), empresas que operam no comércio internacional (exportação e importação) e operadores de terminais portuários. Os principais resultados destas análises estão apresentados a seguir.

11. Adicionalmente à pesquisa de opinião realizada em 2008, pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), entre 2005 e 2006, a Diset/Ipea foi contratada pela Companhia Docas de São Paulo (CODESP) para realizar pesquisa inédita sobre *Atração de cargas para o porto de Santos: perspectivas e crescimento sustentável*. A metodologia do trabalho incluía pesquisa de opinião junto aos usuários do sistema portuário brasileiro. Foi utilizada parte dos resultados deste estudo para elaboração deste item do trabalho. Os resultados foram apresentados no relatório final entregue à CODESP, com a devida autorização para o Ipea também fazer uso de parte dos resultados.

7.1 Critérios empresariais para utilização do porto

Os critérios adotados pelo empresariado na escolha do modal e, no caso do transporte marítimo, do porto a ser utilizado nas transações comerciais internacionais dependem de vários fatores, a começar pelas suas áreas de atuação.

Os empresários que atuam no ramo da cabotagem, pela natureza de seu negócio, optam por escalarem todos os principais portos brasileiros. Três companhias operam neste tipo de mercado no Brasil. No entanto, é preciso diferenciar os transportes de cargas a granel das cargas gerais – soltas e containerizadas. O filão de mercado mais atraente e com maior taxa de crescimento nesta década é o de carga geral containerizada. Neste caso, as empresas fornecem serviço regular, com ou sem carga, com periodicidade predeterminada. A carga em contêiner não pode esperar: o cliente exige pressa e, de modo geral, não quer receber grandes quantidades de uma só vez, de forma que esta modalidade compete diretamente com o transporte rodoviário. Já o a granel é carga sob medida e suporta maior variação de tempo.

Os armadores de longo curso definem as várias rotas e as paradas nos portos em função da demanda comercial. Frequência e escalas são determinadas pelas exigências do mercado. Atualmente, as necessidades do mercado impõem frequência semanal nos portos definidos para cada rota. Também neste caso deve-se diferenciar os transportes de cargas a granel das cargas gerais. As empresas fornecem serviço regular com periodicidade predeterminada. Todos os navios com origem e destino à América do Sul fazem escala nos considerados portos agregadores, com todas as companhias marítimas operando nestes. Além do volume de carga demandada, as empresas levam em consideração nas suas decisões operacionais as características de cada porto, os tráfegos em que atuam, a proximidade dos centros de produção e distribuição e os custos operacionais e logísticos. No a granel, cada negócio é único, e os clientes contratam o navio inteiro ou fazem contratos de afretamento de espaço.

As *trading companies* têm alguns critérios que permitem tomada de decisão sobre em qual porto operar. O resultado das entrevistas realizadas permite citar frete terrestre rodoviário ou ferroviário, custo portuário e, principalmente, proximidade dos centros produtores. A escolha obedece ao resultado estritamente econômico: a logística de escoamento é sempre a de menor custo.

As empresas de comércio internacional (exportação e importação) adotam série de critérios para tomada de decisão sobre o modal de transporte na efetivação da operação comercial. Muitas vezes, o contrato de exportação define o modal e/ou o porto a ser utilizado. Nos contratos tipo Free Carrier (FCA) e FOB, cabe ao importador a decisão do modal ou porto. Outras vezes, a empresa exportadora escolhe o porto e a companhia marítima e o armador escolhem o terminal em que vão operar. Todas as empresas entrevistadas concordam: a decisão considera sempre o menor custo econômico. Neste caso, a proximidade da empresa produtora/exportadora com o porto não é critério decisivo, pois todas utilizam o transporte rodoviário para transações comerciais com o Cone Sul – Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai, principalmente. Critérios como custo do frete, custos portuários, frequência de navios, *transit time*, entraves burocráticos para desembarço da carga e a exigência desta estar no porto com antecedência de até seis dias têm deixado de viabilizar operações marítimas, em favor da alternativa rodoviária.

7.2 Principais problemas encontrados pelos agentes que operam com portos agregadores (*hub ports*)

Esta seção do trabalho apresenta, de maneira sucinta, o resultado de três pesquisas realizadas pelo Ipea (CAMPOS NETO; SANTOS, 2006), Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2008) e ANTAQ (BRASIL, 2008). O que é ressaltado é a existência de conjunto de problemas de âmbitos institucional e administrativo que são comuns aos portos analisados.¹² Ao longo das pesquisas, foram apontados problemas, tais como: infraestrutura portuária considerada como a mais deficiente entre as etapas pós-produtivas; burocracia e greves, que interferem na liberação de cargas; falta de integração entre as entidades que atuam na área portuária; e necessidade de mudança de hábitos e atitudes por parte dos servidores e administradores portuários, no sentido de atender com mais presteza às demandas dos clientes.

Avaliação do porto de Santos – armadores, *trading companies*, exportadores e importadores – em ordem decrescente de menções:

1. Congestionamento de caminhões dentro da área do porto – perimetrais: problema grave que eleva custo empresarial. Embora remediado, o problema não foi resolvido. Pátios, que retêm e controlam o fluxo de acesso ao porto, foram construídos para os caminhões e são operados por agentes privados.
2. Estrutura ferroviária do porto: problema que precisa ser resolvido simultaneamente ao problema das perimetrais. Linhas de trem atrapalham o trânsito e geram congestionamentos de caminhões com trens. Este é outro problema sobre o qual o setor público tem tentado atuar; porém, com morosidade. Há mais de quatro anos este vem tentando fazer licitação para a construção das vias perimetrais.
3. Entraves burocráticos: dizem respeito, especialmente, à Receita Federal do Brasil (RFB); ao tempo perdido na entrega da mesma informação para vários órgãos – Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) e Supervia;¹³ e à obrigação de traduzir para o português todos os manifestos de carga.
4. Dificuldade de acesso rodoferroviário para chegar ao porto.
5. Falta de espaço e retroáreas para armazenamento de contêineres: organizar o trânsito para contêineres e construir novos armazéns (espaço) para graneis, principalmente na margem direita.
6. Terno de 12 homens: desnecessário e eleva custos.
7. Áreas nobres ocupadas por produtos com baixo valor agregado.
8. Terminais lotados: em razão deste entrave, os terminais só aceitam carga com, no máximo, cinco dias antes da partida do navio (*dead line*), aumentando o custo empresarial.

12. Portos pesquisados: Manaus, Fortaleza, Rio de Janeiro, Santos, Paranaguá, São Francisco do Sul, Itajaí, Imbituba e Rio Grande.

13. Via eletrônica de dados que utiliza a internet para integrar as diversas autoridades e os segmentos do setor portuário.

9. Custos e *transit time*: têm levado empresas a optarem por rodovia em transações comerciais com o Cone Sul.

O que se constata na comparação dos resultados das pesquisas de opinião é que os problemas identificados no porto de Santos são comuns a todos os portos. A CNI (2008) mostrou que 49,1% das empresas exportadoras brasileiras consideram a infraestrutura portuária como a mais deficiente entre as etapas pós-produtivas, chegando a afetar negativamente 88% das empresas que se utilizam deste setor para escoar seus produtos.

Segundo a CNI (2008), entre os maiores complicadores portuários indicados pelas empresas, excetuando os de infraestrutura, encontram-se especialmente: burocracia na liberação de cargas – indicada como gargalo por 65,3% das empresas estudadas; greves que interferem na movimentação ou liberação de cargas – indicadas por 56,4%; e altos custos de estiva e capatazia. Além destes, problema muito citado pelas empresas refere-se ao restrito horário de funcionamento das aduanas, que também interfere negativamente no tempo de liberação das cargas.

De acordo com a ANTAQ (BRASIL, 2008), em pesquisa realizada com usuários de nove portos, além de todos os problemas já descritos, observa-se a necessidade de mudança de hábitos e atitudes no tratamento dos usuários dos serviços portuários por parte de servidores e administradores. Ademais, a falta de integração entre as entidades que atuam na área portuária traz enormes transtornos à movimentação de mercadorias. A pesquisa trata ainda da necessidade de reverem-se os acordos das categorias funcionais (trabalhadores e operadores portuários) com relação à alocação e à precificação de mão de obra avulsa, dados o avanço tecnológico das operações portuárias e o grau de especialização requerido.

Ainda segundo a ANTAQ, faz-se necessário maior envolvimento das autoridades portuárias que devem atuar junto aos outros órgãos e às entidades do ambiente portuário, eliminando eventuais entraves aos serviços ofertados pelos portos. Além disso, considera-se possibilidade de revisão da distribuição dos fluxos de carga entre os portos, os direcionando de forma a otimizar as infraestruturas viária e portuária disponíveis.

7.3 Outras sugestões de políticas públicas

Sem relacionar a grave situação da escassez de investimentos públicos nos portos brasileiros, algumas sugestões de políticas públicas podem ser listadas:

1. Realizar concurso público para aumentar contingente de fiscais da RFB nos portos para acelerar o desembarço, operando, se possível, 24 horas.
2. Organizar sistema de liberação de licenças ambientais que têm, sistematicamente, atrasado o andamento de obras. Esta liberação envolve instituições municipais, estaduais e federais; tal reclamação é generalizada para os setores de infraestrutura econômica no país.
3. Regulamentar direito de greve no serviço público, minimizando efeitos das paralisações, tais como as da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), da RFB etc. Estas greves provocam perda de receita e dificuldade de cumprir contratos de exportação.
4. Efetuar reforma fiscal visando reduzir carga tributária.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com metodologia desenvolvida pelo Ipea, utilizando banco de microdados exclusivo, foi possível constatar que cinco portos nacionais concentram 66,3% do valor do comércio internacional realizado por via marítima (2007). São estes: Santos (34,8%), Vitória (9,1%), Paranaguá (8,8%), Rio Grande (7,1%) e Rio de Janeiro (6,5%). Outro fato importante é que maior número de portos tem operado com produtos de maior conteúdo tecnológico embutido, demonstrando alteração na pauta de comércio internacional. Sete portos transacionam com produtos de valor agregado médio superiores a mil dólares por tonelada – Niterói, Itajaí, Manaus, Rio de Janeiro, Pecém, Santos e Salvador.

Constatou-se que, enquanto os investimentos totais em transportes públicos e privados, como porcentagem do PIB, apresentaram crescimento real significativo – passando de 0,28%, em 1999, para 0,71%, em 2008 –, as aplicações financeiras em transporte hidroviário mantiveram-se constantes ao longo do período, em torno de 0,05% do PIB. No período 1999-2008, os investimentos privados, estimados pelo estudo, foram, em média, o dobro dos investimentos públicos federais. Identificou-se, ainda, que em 2008, do total de investimentos públicos federais realizados no setor de transportes, apenas 17% foram destinados ao segmento hidroviário.

Também, com ineditismo no que diz respeito às informações obtidas no Mapeamento Ipea de Obras Portuárias, foi possível constatar que os investimentos do PAC para aplicação no setor portuário brasileiro (R\$ 9,85 bilhões), inclusive acessos, correspondem a apenas 23% das necessidades totais para atendimento aos gargalos identificados (R\$ 42,88 bilhões). Este fato demonstra que é fundamental que as obras do PAC sejam executadas segundo os cronogramas físicos, isto é, sem atrasos, para que o país não passe por colapso do sistema portuário, nos anos à frente, caso haja retomada do crescimento econômico na faixa de 5% ao ano.

Por fim, o trabalho evidenciou que, de modo geral, existem reclamações por parte dos usuários do sistema portuário nacional (os empresários do comércio exterior) de que é necessário modernizar o processo de gestão, buscando mais eficiência gerencial e qualidade no atendimento ao cliente. Cabe à administração pública buscar reduzir entraves burocráticos para liberação de cargas e maior articulação entre diversas autoridades públicas. Os usuários também reclamam da importância de adequar-se à estrutura da mão de obra (ternos) que operam nos terminais e às modernizações tecnológicas implantadas, e tornar o horário de funcionamento das aduanas compatível com a necessidade operacional dos portos.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. *Senadores aprovam prorrogação do Reporto, mas sem mudanças para portos privados*. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/05/28/materia.2008-05-8.0427198803/view>>. Acesso em: 26 ago. 2008.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TERMINAIS PORTUÁRIOS. *Entrevista concedida pelo presidente da associação, Willen Mantelli, aos autores deste trabalho*, fev. 2009.
- BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Visão do desenvolvimento*, 12 fev. 2007. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/visao/visao_24.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2009.
- _____. *Condições financeiras aplicáveis de acordo com as linhas de financiamento*. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/linhas/condicoes.asp>>. Acesso em: 31 mar. 2009a.
- _____. *Desembolso anual do sistema BNDES*. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/estatisticas/download/Int2%201D%20a%20setorCNAE.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2009b.
- BRASIL. *Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1993.
- _____. Ministério dos Transportes. *Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT)*. Brasília, 2006.
- _____. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. Brasília, 2007.
- _____. Ministério dos Transportes. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). *Acompanhamento permanente dos preços e do desempenho operacional dos serviços portuários – desempenho portuário: atualização dos indicadores de desempenho dos serviços portuários nos principais portos brasileiros*. Relatório técnico. Brasília, 2008.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *Plano Plurianual (PPA)*. Brasília, 2008-2011.
- _____. Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR). *Sistema Portuário Nacional*. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/sistema-portuario-nacional>>. Acesso em: 26 mar. 2009a.
- _____. Senado Federal. *Siga Brasil*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 5 mar. 2009b.
- _____. Receita Federal do Brasil (RFB). *Portos secos*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Aduana/Eadi.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2009c.
- CAMPOS NETO, C. A. S. *Portos brasileiros: área de influência, classificação, porte e os principais produtos movimentados*. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1164).

CAMPOS NETO, C. A. S.; SANTOS, M. B. *Comércio internacional: metodologia para atração de cargas – estudo de caso do porto de Santos*. Rio de Janeiro: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1165).

CAMPOS NETO, C. A. S. *et al.* *Portos brasileiros 2009: ranking, área de influência, porte e valor agregado médio dos produtos movimentados*. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1408).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). *Os problemas da empresa exportadora brasileira*. Brasília, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). *Plano CNT de Logística*. Brasília, 2008.

CURCINO, G. A. *Análise de adequabilidade de portos às novas teorias e práticas portuárias: um estudo de caso no porto de Belém*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MARCHETTI, D. S.; PASTORI, A. *Dimensionamento do potencial de investimentos para o setor portuário*. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 24, set. 2006.

PERRUPATO, M. *Política de Transporte no Brasil: Plano Nacional de Logística e Transporte*. Palestra realizada no Programa de Pós-graduação em Transportes. Brasília: UnB, 2008.

REVISTA EXAME. *Anuário exame infraestrutura 2008-2009*, São Paulo, Abril, dez. 2008.

VELASCO, L. O. M. de; LIMA, E. L. *Privatização dos portos*. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, v. 7, p. 79-92, 1998.

DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO NO BRASIL

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo trata de aspecto central para o desenvolvimento, ou seja, transformação da base produtiva brasileira pela inovação, assim como das formas com que o Estado pode induzir tal transformação e quão bem a Nação faz isto. O Brasil vem, desde 1999, implementando políticas mais sistemáticas de apoio à inovação e, mais especialmente, objetivando engajar as empresas em estratégias de inovação de produtos, processos, formas de uso, distribuição e comercialização etc., visando atingir, dessa forma, patamar superior de desenvolvimento e geração de renda.

Em 1999, o país avançou no fomento à inovação com a criação dos fundos setoriais (FS), em novembro de 2003; introdução da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), para em seguida melhorar a legislação de fomento à inovação com a aprovação da Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004) e da chamada Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005). Estas políticas, como se mostra ao longo do estudo, caminharam no sentido de fortalecer os estímulos à inovação, que é fator fundamental para que a indústria brasileira tenha salto de qualidade rumo à diferenciação de produtos, transformando, assim, a própria estrutura industrial.

Neste capítulo, fez-se rápido histórico dos principais instrumentos de incentivo à inovação do Brasil, mostrando avanços e limites. Na seção seguinte, mostram-se alguns dados de inovação para o Brasil; e na última, destacam-se os principais desafios ao fomento da inovação no Brasil.

2 HISTÓRICO DOS INCENTIVOS À INOVAÇÃO NO BRASIL

Todos os países desenvolvidos adotam vários mecanismos de fomento à inovação. Isto decorre basicamente por dois motivos: o processo de inovação tem risco elevado e muito do esforço de inovação das empresas não se transforma em produto ou processo no mercado; e a inovação tem forte componente de bem público, ou seja, o esforço de inovar não é apropriado por completo pela empresa inovadora. Quando uma empresa privada desenvolve nova máquina de produção de alimentos, por exemplo, esta inovação vai beneficiar várias outras empresas, que a utilizarão para produzir alimentos, e outras firmas produtoras de máquinas para alimentos vão tentar imitar o progresso técnico embutido na nova máquina que chegou ao mercado.

Assim, a inovação tem caráter de bem público e beneficia várias empresas, até mesmo aquelas que não fizeram esforço inicial para inovar. Como o benefício da inovação para a sociedade é maior que o benefício privado para empresa inovadora, e o risco de inovar é elevado, os governos tendem a incentivar o processo de inovação por meio de recursos a fundo perdido para pesquisa científica, concessão de subsídios para gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D) por parte das empresas privadas etc.

Além dos benefícios sociais que a atividade de inovação traz para um país, as empresas que inovam e diferenciam produtos têm algo a mais. Considerem-se as empresas que chamam atenção: estas têm algo de diferente, seja no produto, na relação de serviço, no canal de comercialização, na marca, no *design*, seja em outro aspecto qualquer. São as empresas inovadoras que geram mais renda, além de a inovação apresentar correlação extremamente positiva com melhoria salarial, exportação e crescimento da firma. Por exemplo, segundo informações da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2003, as empresas industriais que inovam e diferenciam produtos pagam 80,5% a mais para os seus trabalhadores do que a média dos trabalhadores empregados na indústria; os postos de trabalho gerados nestas empresas que assim procedem exigem 20,9% a mais de anos de estudo do trabalhador, e a taxa de rotatividade dos trabalhadores destas empresas é menor – os trabalhadores permanecem na empresa 30,4% a mais que a média.

Hoje, é consensual que o crescimento de um país a longo prazo está relacionado à sua capacidade de inovar, e mesmo países que ainda contam com excesso de oferta de mão de obra barata, como a China e a Índia, estão investindo na formação de recursos humanos e promovendo a inovação. Estes dois países, que junto com o Brasil e a Rússia formam o BRIC, já contam com universidades de tecnologia entre as melhores do mundo e, junto com a Coreia do Sul, formam os países com maior número de estudantes nos EUA. O fomento à inovação não é opção de crescimento, mas, sim, a única a seguir, se um país busca crescer de forma sustentável a longo prazo. Assim, estruturar sistema nacional de inovação continua sendo um dos principais desafios para o desenvolvimento do Brasil, e esta preocupação está cada vez mais presente nas medidas adotadas pelo atual governo.

O Brasil vem construindo, ao longo dos últimos 25 anos, sistema robusto de fomento à inovação. O processo de institucionalização da atividade de pesquisa no Brasil teve início em 1951, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (Capes). Em 1968, ocorre a promulgação da reforma universitária, e, em seguida, é criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Este fundo é uma das principais inovações institucionais no fomento à ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no Brasil, e sua atuação começou quando a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), criada em 1967, passou efetivamente a atuar como a secretaria executiva deste fundo em 1971.

Nos anos 1970, o esforço de inovação estava associado à implantação dos cursos de pós-graduação, passando pela criação de fundos especiais para financiamento da pesquisa,

entre outras ações. Guimarães (1993) mostra que um dos indicadores mais visíveis da importância do FNDCT nos anos 1970 foi o crescimento do número de cursos de pós-graduação, que passou de 125, em 1969, para 974, em 1979. Este crescimento de 680% foi ainda maior para os cursos de doutorado, que passaram de 32 para 257 no mesmo período.

Nos anos 1980, os incentivos de fomento à inovação do Brasil diminuem em razão da crise financeira do Estado brasileiro. A política mais importante nessa década foi a Lei de Informática (Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984) que, entre outras matérias, estabelecia reserva de mercado para os produtores domésticos. Apesar da crítica a esta reserva de mercado, que terminou em 1991, a lei teve efeitos positivos no desenvolvimento de rede de fornecedores para o sistema Telebrás no Brasil, antes da privatização, e, até hoje, é importante para o fomento à inovação em vários centros de pesquisa do Brasil, principalmente na região Nordeste.¹

Um dos problemas da Lei de Informática, como também dos demais programas de incentivo à inovação adotados nos anos 1990 no Brasil, era tanto a burocracia envolvida na concessão dos incentivos quanto o número pequeno de empresas beneficiadas. No caso da Lei de Informática, por exemplo, Garcia e Roselino (2004) estimam que, no período 1993-2000, 83% dos benefícios desta lei relacionaram-se com atividades de apenas 30 empresas, e não mais que 200 empresas foram favorecidas até 2000.

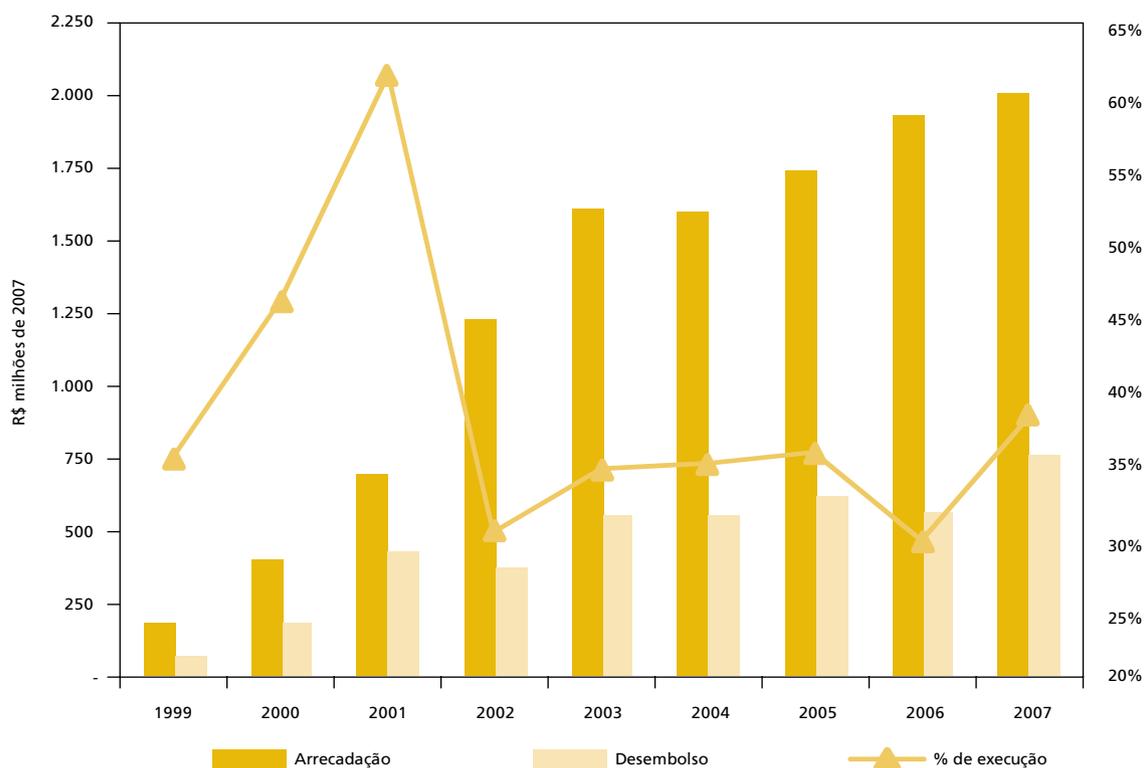
Outros dois programas importantes de incentivo à inovação no Brasil nos anos 1990 foram o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) e o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA). Estes programas, criados em 1993 (Lei nº 8.661/1993), permitiam: *i*) dedução de até 8% do imposto de renda devido com gastos em P&D; *ii*) isenção total do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos para atividades de P&D; e *iii*) depreciação acelerada de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos destinados a atividades de P&D. Segundo Avellar (2008), os gastos em P&D das empresas que participaram do PDTI chegaram a ser entre 64% e 100% maiores do que os gastos idênticos das empresas semelhantes que não participaram deste programa, indicando que o acesso das empresas ao PDTI aumentou o investimento em P&D. No entanto, ao longo dos 11 anos de sua existência (1994 a 2005), as empresas beneficiadas não passaram de 267; número pequeno em face de mais de 84 mil empresas industriais com mais de dez empregados existentes no Brasil em 2003.

A grande mudança no arcabouço institucional de fomento à inovação no Brasil começa em 1999 com a criação dos fundos de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico, mais conhecidos como FS. A criação destes fundos teve por objetivo vincular parte da arrecadação do governo federal às políticas de CT&I, evitando que repetisse o que aconteceu nos anos 1980 e 1990, quando os recursos do FNDCT foram drasticamente reduzidos.

1. O Centro de Estudos Avançados do Recife (Cesar), uma das empresas mais importantes de produção de *software* no Nordeste do Brasil, ainda hoje depende dos incentivos da Lei de Informática em vários dos seus projetos. Esta empresa emprega mais de 250 graduados no centro de informática da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e ajudou a estruturar o cluster de *software*, na cidade do Recife, conhecido pelo nome de Porto Digital. O Centro de Informática (CIn) da UFPE também beneficia-se de vários projetos com os incentivos estabelecidos pela atual Lei de Informática.

Os FSs foram criados com intuito de ampliar os recursos disponíveis para o fomento às atividades de CT&I. Uma das premissas básicas desta criação era apoiar o desenvolvimento e a consolidação de parcerias entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo, visando induzir aumento dos investimentos privados neste tipo de atividade e impulsionar o desenvolvimento tecnológico dos setores favorecidos. Apesar da crescente disponibilidade de recursos dos FSs, ficaram claros dois problemas em sua operacionalização. Primeiro, como se observa no gráfico 1, parcela expressiva dos recursos dos FSs não eram desembolsados, constituindo reserva de contingência que aumentava o superávit primário do governo federal.

GRÁFICO 1
Arrecadação e desembolsos – fundos setoriais – 1999-2007



Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

Obs.: Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para 2008.

Segundo, se haviam avanços na disponibilidade dos recursos para o fomento à inovação, não se tinha estabelecido arcabouço jurídico que permitisse atuação mais efetiva do Estado no fomento à inovação no Brasil. Este arcabouço jurídico que hoje estabelece as linhas gerais de incentivo à inovação veio com a Lei de Inovação, de 2004, e com a Lei do Bem, de 2005.

Além de fomentar projetos de pesquisa conjuntos entre empresas privadas e centros de pesquisas públicos, a grande mudança trazida com a Lei de Inovação foi, sem dúvida, a concessão de subvenção econômica para apoiar as atividades de P&D nos projetos prioritários

estabelecidos pela política industrial e tecnológica nacional (Art. 19 da Lei nº 10.973/2004). Esta medida permitiu aplicação de recursos públicos não reembolsáveis diretamente em empresas, compartilhando com estas custos e riscos inerentes às atividades de P&D e inovação. Na última chamada pública do programa de subvenção econômica da Financiadora de Estudos e Projetos, em 2008, foram apresentados 2.664 projetos de inovação, totalizando R\$ 6 bilhões, muito acima dos R\$ 450 milhões disponibilizados pelo programa. No fim do processo de seleção, em razão do limite de recursos, 203 projetos de inovação foram aprovados.

Por fim, a chamada Lei do Bem e sua modificação pela Medida Provisória nº 428, de 2008, completam a legislação recente que trata do fomento à pesquisa e inovação no Brasil. Esta lei substituiu o PDTI e o PDTA e traz três grandes novidades na área de CT&I. A primeira foi a criação de Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (Repes). Este programa estabelece série de isenções fiscais para empresas de *software* que produzam no Brasil e exportem o equivalente a 60% de sua receita bruta anual com venda de bens e serviços.

A segunda novidade desta lei foi o estabelecimento automático da dedução, para efeito de apuração do lucro líquido, da soma dos dispêndios com pesquisa tecnológica e o desenvolvimento de inovação tecnológica. Antes, as empresas tinham de fazer projeto e submetê-lo ao governo federal para gozar dos benefícios tributários. Dessa forma, as empresas não precisam mais apresentar projeto, mas apenas lançar as despesas de P&D em contas definidas pela Receita Federal do Brasil (RFB), que as fiscalizam no momento de apurar o imposto de renda (IR) anual da companhia.

A terceira novidade da Lei do Bem foi a possibilidade de o governo federal, por intermédio das agências de fomento de ciência e tecnologia, subvencionar o valor da remuneração de pesquisadores, titulados como mestres ou doutores, empregados em atividades de inovação tecnológica em empresas privadas. Esta subvenção poderá ser de até 60% nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), e de até 40% nas demais regiões do Brasil. Tal medida foi importante, pois menos de 30% dos cientistas e engenheiros brasileiros trabalham com P&D nas empresas privadas, enquanto este percentual na Alemanha, por exemplo, chega a ser de mais de 70% e 80% nos EUA.²

Em resumo, do ponto de vista da legislação, muito se avançou desde 1999. Os novos instrumentos legais – especialmente as Leis de Inovação e do Bem – ampliaram o alcance dos programas de financiamento à P&D, tendo a FINEP apoiado 1.132 empresas de 2005 a novembro de 2008. Este número é mais de quatro vezes superior ao número de empresas apoiadas pelo PDTI e pelo PDTA de 1994 a 2005.

2. Apesar do evidente avanço com as chamadas Leis de Inovação e do Bem, os órgãos públicos ainda estão adaptando-se às modificações institucionais introduzidas por estas. Por exemplo, matéria publicada em jornal brasileiro aborda o problema de que os incentivos automáticos previstos na Lei do Bem são, em muitos casos, contestados pelos fiscais da receita, ocasionando insegurança jurídica e receio por parte das empresas na utilização destes benefícios (WIZIACK, 2008).

Apesar disso, ainda é necessário aumentar os recursos disponibilizados para inovação, o que exige, entre outras coisas, que os recursos dos FSs não sejam mais contingenciados, pois a participação do fomento público à P&D das empresas no Brasil ainda é relativamente pequena. Em 2005, apenas 7,4% dos gastos privados em inovação eram provenientes de financiamento público em contraste com 88,6% de recursos próprios das empresas. Ademais, os gastos totais em P&D no Brasil, em 2005, representaram apenas 1,3% do produto interno bruto (PIB), ante 2,3% deste indicativo, na média, nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para que atinja 2% do PIB, os dispêndios adicionais em P&D no Brasil deveriam ser de R\$ 12,78 bilhões, o que mostra a necessidade de aumento de recursos voltados à CT&I para que o Brasil aproxime-se da média dos países da OCDE.³ Na próxima seção, são analisados alguns dados recentes de inovação no Brasil para que se tenha noção mais clara do tamanho do desafio para a economia brasileira.

3 INOVAÇÃO NO BRASIL

O Brasil faz parte de um conjunto de países que não possui sistema de inovação completo, articulado e/ou maduro. A exemplo de países como Índia, África do Sul e México, o sistema brasileiro de inovação ainda requer investimentos em diversificação e ampliação de institutos de pesquisa, além do fortalecimento da articulação com o setor produtivo. Este último, por sua vez, deveria considerar os institutos e centros de CT&I de referência para a geração de tecnologia. Quando estas “partes” do sistema estiverem desenvolvidas e articuladas, ter-se-á sistema nacional de inovação desenvolvido.

Bernardes e Albuquerque (2003) apresentam dados referentes à produção científica – artigos por milhão de habitantes – e à produção tecnológica – patentes por milhão de habitantes – de 120 países que produziram ao menos uma patente e um artigo em 1998. A avaliação destes dados sugere a existência de ponto a partir do qual a “eficiência na transformação” de artigos em patentes sofre mudança de fase: ruptura. A vizinhança da produção de 150 artigos por milhão de habitantes parece constituir-se no limiar de produção científica, para os dados de 1998. Atualizando os dados para 2003, Ribeiro *et al.* (2009) mostram que o Brasil estaria no grupo intermediário, ao lado do México, da África do Sul, da Argentina, da Índia e da China, enquanto Taiwan, Coreia do Sul, EUA, Japão e Alemanha estariam no que os autores chamam de regime do tipo 3, caracterizado por ciclo positivo e de alta correlação entre conhecimento científico e produção tecnológica.

Com base nos textos acima, chega-se à conclusão de que o Brasil teria de aumentar sua produção científica em pelo menos 85% em uma década, apenas para não aumentar a defasagem em relação a países como Taiwan e Coreia do Sul. Ao que parece, os recursos aplicados em ciência e tecnologia no Brasil têm cumprido papel defensivo importante, ao permitir que o país mantenha a distância em relação ao limiar do regime 3. É resultado tímido, mas não deixa de ser importante, quando comparado com outros países que estão na mesma posição intermediária na corrida pela inovação. Em termos de total de patentes registrados entre 1998

3. Os gastos em P&D privados nacionais também são pequenos quando comparados aos gastos das grandes corporações mundiais. Por exemplo, em 2003, a Ford gastou US\$ 7,5 bilhões neste tipo de segmento, enquanto todo o setor privado brasileiro gastou aproximadamente US\$ 7,6 bilhões em atividades inovadoras e, deste total, apenas US\$ 1,6 bilhão em P&D *in-house*. Ou seja, todo o setor privado brasileiro gasta menos que a Ford.

e 2006 no USPTO,⁴ nos EUA, o Brasil manteve a 29ª posição, enquanto a Rússia caiu da 23ª para a 27ª posição e a África do Sul caiu da 25ª para a 30ª posição.

No entanto, quando se compara o Brasil com grupo de países emergentes da Ásia, desde os anos 1970, as empresas brasileiras vêm perdendo posição no *ranking* de registro de patentes nos EUA, e o sinal mais emblemático desta tendência na década atual é ter sido o Brasil ultrapassado pela Malásia neste *ranking*. Como se observa na tabela 1, no início dos anos 1970, as empresas brasileiras eram classificadas em segundo lugar em grupo de sete países e em 30º lugar geral no registro de patentes nos EUA. Em 2007, o Brasil passou a ocupar a última posição entre estes sete países e, pela primeira vez, ocupou situação relativa pior do que a Malásia.

TABELA 1
Posição relativa do Brasil e de alguns países emergentes no *ranking* de patentes dos EUA nos últimos 35 anos – 1972-2007

1972	1982	1992	2007
Índia (28)	Taiwan (19)	Taiwan (9)	Coreia (4)
Brasil (30)	Brasil (26)	Coreia (12)	Taiwan (5)
China (32)	China (32)	China (21)	China (12)
Coreia (38)	Coreia (33)	Brasil (27)	Índia (17)
Cingapura (45)	Índia (41)	Cingapura (29)	Cingapura (20)
Taiwan (76)	Cingapura (45)	Índia (31)	Malásia (25)
Malásia (78)	Malásia (53)	Malásia (46)	Brasil (28)

Fonte: Sociedade Brasileira Pró-inovação Tecnológica (PROTEC).

Outro indicador interessante em relação ao número de patentes registradas é comparar, no mercado brasileiro, o registro de patentes entre empresas de propriedade de residentes e de não residentes depositadas no Inpi por subdomínios tecnológicos no período 2000-2005. A lógica desta comparação é compreender tanto a capacitação tecnológica interna como de áreas sob forte predomínio e proteção de não residentes. A tabela 2 ordena os subdomínios tecnológicos pela participação percentual das patentes de não residentes em relação às de residentes depositadas no Inpi.

Os subdomínios tecnológicos nos quais os residentes têm maior expressão em relação aos não residentes são os seguintes: no subdomínio consumo das famílias, os residentes detêm 74,2% das patentes; seguido de aparelhos agrícolas e alimentares com 68,28%; construção civil com 63,22%; procedimentos térmicos com 57,13%; e manutenção e gráfica com 52,59%. Em todos os outros subdomínios tecnológicos, os não residentes detêm mais de 50% das patentes, mostrando que, mesmo no Brasil, grande parte do esforço de inovação é feito por empresas de propriedade de não residentes.

Há nove subdomínios tecnológicos nos quais os não residentes possuem expressiva vantagem, com mais de 80% das patentes. Entre estes nove subdomínios, apenas dois, química de base e tratamento

4. United States Patent and Trade Mark Office (USPTO) é o escritório de registro de patentes nos EUA, equivalente ao Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (Inpi) no Brasil.

de superfícies, não estão diretamente relacionados a tecnologias emergentes – tecnologia da informação e da comunicação (TIC) e saúde. Entre os outros sete subdomínios líderes, quatro são relacionados à saúde – química orgânica, farmacêutico-cosmético, química macromolecular e biotecnologia – e três relacionados às TICs – telecomunicações, semicondutores e informática. Os dados da tabela 2 sinalizam, entre outros elementos, forte predomínio de patentes de não residentes em áreas diretamente associadas a tecnologias de ponta no momento (TICs) e tecnologias emergentes (biotecnologia, medicamentos, química macromolecular), o que pode ser problema para a entrada de empresas brasileiras em áreas decisivas do progresso tecnológico.

TABELA 2
Patentes de residentes e não residentes no Inpi – 2000-2005
(Em %)

	Subdomínio tecnológico	Não residentes	Residentes
Forte vantagem de não residentes	Química orgânica	97,71	2,29
	Farmacêutico-cosmético	93,73	6,27
	Química macromolecular	92,60	7,40
	Biotecnologia	91,08	8,92
	Química de base	87,40	12,6
	Telecomunicações	87,03	12,97
	Semicondutores	84,58	15,42
	Informática	84,54	15,46
	Tratamento de superfícies	84,17	15,83
	Materiais de metalurgia	79,76	20,24
	Ótica	78,06	21,94
	Procedimentos técnicos	75,89	24,11
	Trabalho com materiais	75,55	24,45
	Prod. agrícolas e alimentares	74,69	25,31
	Sem correspondente OST	74,44	25,56
	Máquinas e ferramentas	67,97	32,03
	Motores, bombas e turbinas	66,92	33,08
	Engenharia médica	65,65	34,35
	Componentes mecânicos	63,83	36,17
	Técnicas nucleares	62,32	37,68
	Audiovisual	61,68	38,32
	Componentes elétricos	59,39	40,61
	Espacial e armamentos	56,04	43,96
	Análise, mensuração e controle	53,92	46,08
	Transportes	53,01	46,99
Meio ambiente e poluição	51,81	48,19	
Vantagem de residentes	Manutenção gráfica	47,41	52,59
	Procedimentos térmicos	42,87	57,13
	Construção civil	36,78	63,22
	Aparelhos agrícolas e alimentícios	31,72	68,28
	Consumo das famílias	25,82	74,18
	Total	66,14	33,86

Fonte: Inpi (ALBUQUERQUE *et al.*, 2008).

Os dados da tabela 2 não chegam, no entanto, a ser algo inesperado, de acordo, por exemplo, com análise feita pela economista Alice Amsden (2001). Segundo ela, os países que se industrializaram no século XX (*late-industrializing countries*) podem ser divididos em dois grupos: os que compram tecnologia e os que investem no desenvolvimento de tecnologias próprias. China, Índia, Coreia do Sul e Taiwan fazem parte deste segundo grupo, enquanto Brasil, Argentina, México, Chile e Turquia fazem parte do primeiro, nos quais o desenvolvimento industrial foi dominado pela presença e pelo controle de multinacionais que importavam tecnologia. Estes dois modelos passaram a coexistir após a Segunda Guerra Mundial, e a razão da escolha de um ou outro modelo tem, segundo Amsden, ligação com o papel que os governos destes países tiveram na promoção de grandes grupos industriais nacionais. Em países de melhor distribuição de renda como a Coreia do Sul, não houve grande oposição ao processo de concentração industrial incentivado diretamente pela política industrial, que apenas recentemente está sendo adotada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no caso do Brasil.

Por fim, outro exemplo que mostra como ainda inova-se pouco apesar dos esforços recentes do governo no fomento à CT&I no Brasil são os dados da Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Como se pode ver na tabela 3, a taxa de inovação na indústria brasileira não tem aumentado, e muitas empresas no Brasil ainda inovam apenas para a empresa e não para o mercado, o que demonstra muito mais esforço de incorporação de novas tecnologias já disponíveis neste esforço de *catching up* do que propriamente esforço de inovação na fronteira de produção.

TABELA 3
Participação percentual do número de empresas que implementaram tipos de inovações – 1998-2000, 2001-2003 e 2003-2005
(Em %)

PINTEC	Produto novo para a empresa (a)	Produto novo para o mercado brasileiro (b)	Processo novo para a empresa (c)	Processo novo para o mercado brasileiro (d)
1998-2000	17,6	4,1	25,2	2,8
2001-2003	20,3	2,7	26,9	1,2
2003-2005	19,5	3,2	26,9	1,7

Fonte: PINTEC/IBGE.

Com base na análise anterior, pode-se afirmar que as medidas de incentivo à inovação adotadas pelo governo brasileiro não estão tendo o resultado esperado? Os dados da tabela não permitem responder a esta pergunta. Na verdade, estes dados de registro de patente refletem muito mais decisão histórica de “comprar tecnologia” do que avaliação da política recente de incentivo à inovação. Esta já está aparecendo nos dados, como mostrado na tabela, quando se comentou que a FINEP apoiou 1.132 empresas de 2005 a novembro de 2008, número mais de quatro vezes superior ao número de empresas apoiadas pelo

PDTI e pelo PDTA de 1994 a 2005. No entanto, este esforço de fomento à inovação do governo brasileiro ainda é muito recente, e, portanto, seus resultados podem ainda não estar refletidos nos dados. Poder-se-ia afirmar que tanto o setor público quanto o privado estão ainda em processo de adaptação às novas medidas.

Um bom exemplo desse período de adaptação é, por exemplo, os programas de subvenção econômica – recursos aplicados a fundo perdido. Na primeira chamada pública para o programa de subvenção econômica pela FINEP (Chamada nº 1/2006), no valor total de R\$ 300 milhões, a demanda pela subvenção culminou em 1,1 mil propostas, apresentadas por 900 empresas no valor de R\$ 1,9 bilhão.⁵ Deste total, apenas 147 projetos foram selecionados, totalizando R\$ 273,7 milhões. Como se pode notar na tabela 4, nos dois anos subsequentes, o número de projetos apresentados aumentou, mas o valor total dos projetos aprovados em 2007 não foi muito superior ao valor de 2006, além de o valor total aprovado ter sido menor do que o orçamento disponível, o que significa que sobrou dinheiro para incentivo à inovação com recursos não reembolsáveis. No entanto, em 2008, o valor total disponibilizado para os projetos de subvenção econômica foi o mesmo de 2007 (R\$ 450 milhões) e, pela primeira vez, o valor total dos projetos aprovados correspondeu ao total disponibilizado. Ao que se mostra, o setor privado parece ter aprendido a apresentar os projetos de acordo com as exigências da chamada pública, e o setor público demonstra ter melhorado a análise dos projetos.

TABELA 4
Chamadas públicas da FINEP para projetos de subvenção econômica – 2006-2008

	Propostas apresentadas	Valor total da demanda	Valor do edital	Projetos aprovados	Valor total contratado
Chamada nº 1/2006	1.100	R\$ 1,9 bilhão	R\$ 300 milhões	147	R\$ 273,7 milhões
Chamada nº 1/2007	2.567	R\$ 4,5 bilhões	R\$ 450 milhões	174	R\$ 313,8 milhões
Chamada nº 1/2008	2.664	R\$ 6 bilhões	R\$ 450 milhões	203	R\$ 450 milhões

Obs.: Em 2008, após a fase de pré-qualificação, sobraram 825 projetos, dos quais 238 receberam recomendação da equipe de análise para que fossem aprovados. A aprovação final de 203, e não 238 projetos, decorreu do limite de recursos disponibilizados.

Em resumo, o Brasil ainda está muito aquém do esforço de inovação de países como Coreia do Sul e Taiwan, apesar dos recentes esforços do governo. Assim, é necessário aumentar os recursos financeiros disponíveis para inovação e melhorar a execução destes.

5. Na primeira chamada pública para subvenção econômica, mais da metade das propostas (578) veio de empresas dos setores de semicondutores e *software*. O segundo setor que mais apresentou projetos foi o de bens de capital (máquinas e equipamentos) com 66 propostas. As microempresas (com faturamento anual de até R\$ 2,4 milhões) responderam por 68,9% das propostas. Somadas estas propostas com as das pequenas empresas, representaram quase 85% da demanda, o que também surpreendeu as autoridades. Apenas 66 grandes empresas – com faturamento anual superior a R\$ 60 milhões – apresentaram pedidos de subvenção.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se concluiu da análise desenvolvida ao longo deste estudo, o governo brasileiro vem aprimorando, gradualmente, a política de incentivos à CT&I. Mas ainda restam várias medidas para que melhore a política de fomento à inovação no Brasil. Entre estes desafios, destacam-se pelo menos quatro.

Primeiro, apesar do avanço que representou a criação dos FSs para o fomento à inovação, os recursos destes fundos ainda estão sujeitos a contingenciamentos, o que significa que parte do orçamento para as ações de fomento à inovação têm sido apropriadas para a geração de superávit primário. Embora esta prática tenha diminuído nos últimos anos, em 2008, de acordo com informações disponíveis no sítio do MCT, os FSs arrecadaram R\$ 2,51 bilhões, mas R\$ 925,7 milhões foram depositados como reserva de contingência.

Segundo, apesar do avanço da legislação de fomento à inovação mostrado ao longo do estudo, os órgãos públicos e as empresas privadas ainda estão em fase de adaptação à nova legislação de apoio à pesquisa e inovação no Brasil. No caso do setor público, por exemplo, estudos do Ipea (LUNA; BAESSA, 2008) mostram que o Inpi carece de recursos materiais e humanos para agilizar a análise dos processos de concessão de novas patentes. No Brasil, o prazo médio de concessão de novas patentes é de 102 meses, quando nos EUA é de 29 meses.

Terceiro, as universidades brasileiras precisam aproximar-se do setor privado. Ao comparar os programas de fomento à inovação no Brasil com os de outros países, Salerno e Kubota (2008) mostram que: *i*) em relação ao Japão, as universidades públicas brasileiras têm padrão de contratação de recursos humanos muito rígido, o que impede que estas instituições possam atrair quadros mais qualificados; e *ii*) a política universitária de países como a Finlândia é mais voltada para o mercado e incorpora mecanismos de gerência e comercialização de novas tecnologias. No Brasil, o sistema de contratação de pesquisadores pela universidade ainda é muito rígido, e as universidades brasileiras ainda trabalham distantes do setor privado.

Por fim, o funcionamento do Estado brasileiro ainda é relativamente ineficiente quando comparado à burocracia dos países que mais inovam. Mesmo as organizações sociais criadas no Brasil para dar agilidade à ação do governo estão cada vez mais amarradas, dada a interpretação que o Tribunal de Contas da União (TCU) faz de suas atividades, exigindo os mesmos controles a que estão sujeitos qualquer órgão do Estado. Outro aspecto deste mesmo problema da organização do setor público é a falta de coordenação das várias instituições públicas – CNPq, FINEP, BNDES, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Inpi etc. – envolvidas na política de fomento à inovação no Brasil. Assim, muito se avançou na estrutura legal das políticas de apoio à CT&I nos últimos dez anos, mas pouco, na reforma do Estado que o torna compatível com a maior agilidade exigida para execução destas novas políticas. Este é, no momento, o maior desafio do país.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, E. *et al.* Atividades de patenteamento em São Paulo e no Brasil, 2008. Preliminar.
- ALMEIDA, M. *A Constituição de 1988 e as políticas de incentivo à ciência e tecnologia*. Brasília: Ipea, 2009. Mimeografado.
- AMSDEN, A. *The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies*. New York: Oxford University Press, 2001.
- AVELLAR, A. P. Avaliação de impacto do Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) sobre o gasto em atividades inovativas e em P&D das empresas industriais. *In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil*. Brasília: Ipea, 2008.
- BERNARDES, A. T.; ALBUQUERQUE, E. M. Cross-over, thresholds, and interactions between science and technology: lessons for less-developed countries. *Research Policy*, v. 32, n. 5, p. 865-885, 2003.
- DE NEGRI, J. A. *et al.* *Fundos setoriais e Sistema Nacional de Inovação: uma avaliação exploratória*. Brasília: Ipea, 2008. Mimeografado.
- DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. *Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil*. Brasília: Ipea, 2008.
- GARCIA, R.; ROSELINO, J. E. Uma avaliação da Lei de Informática e de seus resultados como instrumento indutor de desenvolvimento tecnológico industrial. *Gestão e Produção*, v. 11, n. 2, p. 177-185, 2004.
- GUIMARÃES, R. *FNDCT: uma nova missão*. Rio de Janeiro: UERJ, 1993.
- LUNA, F.; BAESSA, A. Impacto das marcas e das patentes no desempenho econômico das firmas. *In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil*. Brasília: Ipea, 2008.
- RIBEIRO, L. *et al.* *As implicações econômicas do efeito rainha vermelha: catching up em tempos de mudança tecnológica acelerada*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009 (Texto para Discussão, n. 355).
- SALERNO, M. S.; KUBOTA, L. C. Estado e inovação. *In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil*. Brasília: Ipea, 2008.
- WIZIACK, J. Empresas “congelam” os investimentos em pesquisa. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 ago. 2008. Caderno Dinheiro.



Parte III

Planejamento e Políticas Públicas:
as dimensões regional, urbana e ambiental

SUMÁRIO ANALÍTICO

Na atualidade brasileira, algumas questões diretamente ligadas à dimensão espaço-territorial da vida econômica e social do país impõem-se na discussão sobre o desenvolvimento. Uma destas questões diz respeito à persistência das desigualdades regionais verificadas desde há muito. Embora a distribuição espacial da atividade produtiva brasileira venha enfrentando alterações desde os anos 1990, sob efeito de fatores como a abertura da economia, a estabilização da moeda e a intensificação das estratégias empresariais em competição nos mercados nacional e internacional, ainda não se dispõe de cenário definido a respeito da redução das desigualdades regionais. A evolução recente do produto interno bruto (PIB) *per capita* das regiões Norte e Nordeste, que cresceu 3,9% e 3,8%, respectivamente, entre 2001 e 2005, indica leve redução das desigualdades entre tais macrorregiões e a região Sudeste, onde o crescimento do PIB *per capita* foi de 3,5% neste período, o que não se pode afirmar em relação às unidades da Federação, em que as distâncias são ainda muito grandes. Em 2005, os PIBs *per capita* do Distrito Federal (DF) e do estado de São Paulo (SP) – primeiro e segundo do país, respectivamente – eram 9,8 e 4,8 vezes maior que o do estado do Piauí (PI) – o último colocado no panorama nacional.

Se a dinâmica interna da economia brasileira é fator de peso na explicação desses fenômenos, não se pode desconsiderar os efeitos decorrentes do adensamento dos mercados e da intensificação da participação dos diversos setores nacionais na economia global. Se estes podem ser fatores a dinamizar a estrutura produtiva do país, também podem impulsionar os aumentos das desigualdades internamente observáveis e da fragmentação regional, com impactos que se expandem para além da atividade econômica. A ocupação desordenada do solo é um destes, ao qual se somam, por exemplo, a deterioração da qualidade de vida, a precarização dos espaços de sociabilidade nas cidades e a degradação ambiental. Estes seriam outros temas de extrema relevância na reflexão sobre a dimensão espaço-territorial do desenvolvimento na atualidade.

Esta publicação aborda algumas dessas questões em seus aspectos políticos; em especial, a redução das desigualdades regionais, a organização e complementaridade desejável entre os componentes sociais da infraestrutura social urbana (habitação, saneamento e transporte público) e a redução de impactos ambientais na ocupação da Amazônia.

O ponto relevante é o entendimento de que a adequação e a atualização da infraestrutura e logística de base da economia, como dimensões fundamentais do desenvolvimento nacional, devem ser conduzidas por meio de estratégias que se comprovem regional e territorialmente articuladas e social e ambientalmente sustentáveis. A visão acurada para as dimensões do regional, urbano e ambiental permite que a discussão sobre a atualização da matriz energética brasileira, por exemplo, incorpore a ênfase sobre as fontes renováveis e a segurança energética; ou que a discussão sobre a revisão, expansão e integração das infraestruturas de telecomunicações e transportes não ignore os impactos sobre a configuração dos espaços urbanos e

os riscos ambientais inerentes; ou, ainda, que o planejamento do avanço da atividade econômica sobre o território dispense especial atenção à criação de oportunidades para populações tradicionais e grupos socioambientalmente mais vulneráveis. Reforça-se, assim, a ideia de que as políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico precisam ser econômica, social e ambientalmente sustentáveis, além de aderentes às diferentes realidades regionais do país.

Todos esses temas perpassam a discussão que se desenvolve nesta Parte III da publicação *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, em que começam a ser sistematicamente tratados, com o intuito de organizar compreensão ampla e articulada dos diversos aspectos que compõem as agendas dos estudos e das políticas regionais, urbanas e ambientais.

Com essa intenção, o capítulo 13 apresenta balanço dos principais aspectos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), alegando que a reformulação das políticas de estímulo das áreas marginais à dinâmica econômica do país e de redução dos diferenciais de renda *per capita* existentes no território nacional é uma das principais mudanças ocorridas na formulação e implementação das políticas públicas brasileiras nos últimos dez anos.

A criação da PNDR, em 2005, apresentou nova visão para as desigualdades econômicas e sociais existentes no território nacional, ao considerar que estas diferenças existem em múltiplas escalas geográficas, como entre seus estados e suas microrregiões, e não apenas entre estas últimas, e elevou a importância das políticas de redução das desigualdades regionais, ao criar espaços de articulação entre o Ministério da Integração Nacional (MI) e outros órgãos de governo, como os ministérios setoriais, o Congresso Nacional, os governos estaduais e municipais, o setor empresarial e a sociedade civil, para a condução das políticas públicas.

Ao criar articulação interinstitucional de governo e por ser formulada e executada não apenas pelo MI, como também pela Casa Civil da Presidência da República, a Secretaria-Geral de Governo e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a PNDR elevou a importância dada por diferentes instituições governamentais às questões regionais e reduziu a possibilidade de pulverização de recursos e sobreposição de ações com impactos regionais.

Vários aspectos diretos e indiretos relevantes da PNDR são discutidos no capítulo, que se inicia pela apresentação da política e descrição das diferenças de desenvolvimento econômico e social existentes no território brasileiro no momento de construção da PNDR, as quais formaram a base de construção da política. A análise de tais diferenças possibilitou a criação de tipologia de atuação da PNDR que também está apresentada na seção 2 deste trabalho. Segue-se a isso breve apresentação dos atuais mecanismos de financiamento da PNDR e das possibilidades de criação de novos mecanismos deste tipo, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

Na seção 3 do capítulo é apresentada breve descrição de alguns programas formulados por vários ministérios e lançados pela Presidência da República, que foram escolhidos por apresentar impactos diretos ou indiretos sobre o perfil das desigualdades regionais. Na formulação dos programas, estava presente um dos principais megaobjetivos do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007: a redução das desigualdades regionais.

Na seção 4, é avaliado o nível de compatibilidade existente entre as diretrizes da PNDR e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), além de outros programas com algum viés de desenvolvimento regional, implementados por diferentes ministérios como o MI, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Na seção 5, é realizada análise do desempenho econômico recente das regiões brasileiras e disparidades regionais frente à PNDR. São apresentados quadros das políticas e do desenvolvimento regional, sem, contudo, procurar estabelecer qualquernexo causal. As Considerações Finais do estudo fecham o capítulo.

O capítulo 14 apresenta avaliação preliminar da atuação recente do governo federal na área habitacional, com foco na Política Nacional de Habitação (PNH) e nos programas do PPA 2008-2011, sob gestão do Ministério das Cidades (MCidades). O trabalho traça inicialmente diagnóstico rápido das necessidades habitacionais existentes no país, mostrando que o setor habitacional brasileiro apresenta problemas estruturais que impedem o acesso à moradia digna para todos os cidadãos, embora este seja um dos direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Em 2007, o déficit habitacional já alcançava 6,3 milhões de domicílios, cujos componentes principais são a coabitação familiar e o ônus excessivo com o pagamento de aluguel, e cuja incidência ocorre, sobretudo, nas áreas urbanas e menores faixas de renda. Quanto à qualidade do atual estoque de moradias, verifica-se que ainda existiam, em 2007, cerca de 15 milhões de domicílios urbanos em condições de moradia inadequadas – sendo a maior parte desta inadequação em razão da ausência de solução apropriada para o esgotamento sanitário –, concentrando-se nas regiões Nordeste e Sudeste. Outros problemas habitacionais referem-se à segregação espacial da população residente em assentamentos precários – cerca de 12 milhões de pessoas, segundo dados do MCidades para 2000 –, à expansão desordenada das cidades em direção às áreas periféricas e ao conseqüente esvaziamento dos centros urbanos tradicionais. Embora as necessidades habitacionais ainda sejam bastante elevadas, detecta-se também, paradoxalmente, a existência de estoque considerável de domicílios vagos, superando, inclusive, os números do próprio déficit habitacional, indício da presença de graves ineficiências no funcionamento do mercado habitacional brasileiro.

O texto prossegue com breve balanço histórico das políticas federais de habitação, descrevendo características principais e resultados mais relevantes. Destaque-se que a política habitacional passou por fase de desarticulação e grande instabilidade institucional após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, tendo peregrinado por quatro ministérios diferentes, no período de nove anos até a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), ligada ao MPOG, em 1995, no primeiro governo FHC. Naquele momento, foram retomados os investimentos em habitação após estabilização da economia, depois de longo período de paralisação dos investimentos na área, na gestão do ex-presidente Fernando Collor de Mello. Na época da SEPURB, foi criada a maioria dos programas e das ações habitacionais que existem atualmente, como é o caso dos programas Carta de Crédito, Pró-Moradia, Habitar Brasil e Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat

(PBQP-H), cujas ações foram redistribuídas entre os atuais programas do PPA. A SEPURB foi sucedida pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedu), ligada à Presidência da República, em 1999, no segundo governo FHC, culminando com a criação do MCidades, em 2003, no primeiro governo Lula.

Sob esse ministério, foi aprovada a Política Nacional de Habitação, em 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação e definiu as diretrizes gerais que passaram a orientar a atuação do governo federal no setor habitacional. Entre os objetivos gerais preconizados por esta política, destacam-se as medidas legislativas que ampliaram o volume de recursos e/ou garantiram a continuidade do fluxo financeiro para os programas de financiamento imobiliário destinados tanto para as menores faixas de renda (Habitação de Interesse Social – HIS) quanto para as faixas de renda média e alta (Habitação de Mercado).

O governo federal também adotou medidas para dinamizar a indústria da construção civil e revisou os programas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para melhor focalização dos recursos deste fundo público na população de menor poder aquisitivo. Em 2008, foi formulado o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), definindo estratégia de ação para equacionar os principais problemas habitacionais brasileiros nos próximos 15 anos. Algumas das medidas previstas no PLANHAB foram incorporadas ao programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em março de 2009.

A seção 4 analisa os principais programas habitacionais constantes dos dois últimos PPAs, dando destaque especial ao acompanhamento do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, o principal programa governamental com recursos orçamentários (59,4%). A atuação do governo na área habitacional apoia-se em cinco programas finalísticos executados desde o PPA 2004-2007, com poucas alterações: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Habitação de Interesse Social; Reabilitação de Áreas Centrais; Habitação de Mercado; e Qualidade e Produtividade do Habitat.

Comparando-se a previsão de recursos orçamentários para esses programas entre os PPAs 2004-2007 e 2008-2011, nota-se nitidamente a atual prioridade conferida ao Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, o qual não só teve previsão de recursos ampliada em proporção superior à previsão dos demais programas, como também apresentou o melhor desempenho na execução financeira destes recursos. Em parte, o foco sobre este programa explica-se pelo amplo espectro de suas ações, envolvendo prevenção de riscos e recuperação ambiental de áreas degradadas, construção de equipamentos comunitários e infraestrutura física, instalações hidráulico-sanitárias no interior dos domicílios, ampliação e reforma das unidades habitacionais, parcelamento de glebas, regularização fundiária e trabalho social e comunitário. Entre suas ações, destacam-se as de *Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários* e as de *Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários (Habitar Brasil)*, por terem executado 100% do investimento previsto no PPA 2004-2007, e a ação de *Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários*, por apresentar o melhor desempenho com relação à execução física – 96,8% das famílias previstas foram beneficiadas.

Característica em comum entre as ações supracitadas refere-se à sua inclusão no PAC a partir de 2007, o que lhes garantiu fluxo contínuo de recursos e explica o bom desempenho em termos de execução financeira. A inclusão das ações acima no PAC demonstra claramente a opção política do atual governo em privilegiar a construção de obras de infraestrutura, que tiveram o fluxo financeiro garantido e livre de contingenciamentos ao serem incluídas no programa, enquanto outras ações igualmente relevantes, para melhorar as condições habitacionais da população, foram relativamente negligenciadas – como as ações de regularização fundiária e de prevenção de riscos, que sofreram contingenciamento e apresentaram baixos índices de execução orçamentária. A análise da evolução dos indicadores de desempenho sugere impacto bastante positivo das ações componentes do programa, pois os indicadores relativos aos serviços de acesso a água, esgotamento sanitário, banheiro no interior da moradia e adensamento excessivo apresentaram sensível melhoria entre 2003 e 2007. Já os indicadores relativos à regularização fundiária permaneceram relativamente constantes ao longo do tempo, mostrando que o programa não conseguiu avançar muito neste quesito, seja em razão do baixo volume de recursos dedicados a esta rubrica, seja das dificuldades, complexidades e morosidades inerentes ao processo de regularização fundiária.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários é relativamente bem focalizado e que suas ações produzem importantes efeitos no sentido de promover a inclusão social da população em estado de vulnerabilidade e combater a segregação espacial, contribuindo, dessa maneira, para o alcance de vários dos objetivos do governo constantes do PPA 2008-2011.

Na última parte do capítulo, apresentam-se as perspectivas e os desafios para o setor habitacional e fazem-se algumas sugestões para melhorar o desempenho da política e dos programas. Argumenta-se que o governo federal foi bem-sucedido no alcance de alguns dos objetivos constantes da Política Nacional de Habitação, mas outros objetivos e diretrizes foram negligenciados; sobretudo, os relativos à ocupação do solo urbano e à regularização fundiária. Também foi enumerado que os programas e as ações estiveram muito calcados na execução de obras físicas, ancorados nos projetos componentes do PAC e na facilitação do acesso à casa própria.

Como principal conclusão, o capítulo recomenda integração às ações habitacionais propriamente ditas com outras ações de natureza social, como política de geração de emprego e renda, saúde, educação, juventude, reforçando os trabalhos sociais do PAC. Destaca, ainda, que ações como locação social, autoconstrução assistida e recuperação de centros urbanos deveriam ser fortalecidas, sobretudo nas metrópoles e cidades de maior porte, permitindo localização mais favorável das famílias na cidade, junto aos equipamentos urbanos e centros de emprego. Também é enfatizada a necessidade de ações de desenvolvimento institucional para a melhoria do desempenho dos programas, bem como da formulação de políticas e programas habitacionais mais diversificados e adequados aos níveis de renda e às reais necessidades habitacionais da população brasileira. Por último, alerta-se para os perigos relativos ao aumento do volume de crédito e subsídios à demanda, caso estes não sejam acompanhados de medidas para estimular o melhor aproveitamento e o aumento da oferta de terra urbanizada e habitação popular em localizações com boa acessibilidade.

Na sequência, o capítulo 15 aborda as transformações recentes nos padrões de financiamento da política nacional de saneamento básico, focalizando aspectos referentes à evolução da cobertura dos serviços e ressaltando as limitações institucionais que incidem sobre o desempenho da política, cativa de modelo organizacional tradicionalmente centralizado, em que vigoram critérios de alocação de recursos que ainda se apresentam social e regionalmente regressivos.

A Política Nacional de Saneamento Básico tem obtido amplo apoio social em torno de seus objetivos essenciais, processo que se traduziu em crescentes aportes de recursos públicos e na formalização do novo marco regulatório do setor. A partir de 2003, ocorreram mudanças significativas no padrão de financiamento da política de saneamento, após a contenção de investimentos durante os anos 1990. As contratações realizadas entre 2003 e 2006, com recursos onerosos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do FGTS atingiram R\$ 6,4 bilhões, média de R\$ 1,6 bilhão em valores correntes; a soma total dos valores contratados com recursos não onerosos (OGU) e onerosos (FGTS e FAT), no mesmo período, situou-se em torno de R\$ 12,5 bilhões, média anual superior a R\$ 3 bilhões. Em 2007, ano de lançamento do PAC, ocorreu novo salto no padrão de investimentos, quando, apenas nesse ano, os valores contratados atingiram R\$ 10,2 bilhões.

O capítulo também destaca que parte do crescimento recente da cobertura dos serviços pode ser creditado à estratégia institucional e à política de investimentos assumidas pelo governo federal a partir de 2003. O governo ampliou o leque de programas existentes, integrou ações antes dispersas entre órgãos distintos e dinamizou os principais programas federais, transformando-os em carros-chefes da ação governamental no âmbito de suas respectivas fontes de recursos. A conjugação destas ações contribuiu para ampliar a cobertura relativa dos serviços de saneamento. Os serviços de abastecimento de água por rede geral, que cobriam 75% dos domicílios, em 1993, passaram para 83,3%, em 2007. Quanto aos serviços de esgotamento sanitário por rede coletora, a cobertura domiciliar passou de 38,9% para 51,3%, no período de 1993-2007 (IBGE, 2007).

Durante 2008, foram contratados R\$ 12,2 bilhões, sendo R\$ 5,9 bilhões originários de fontes orçamentárias, e R\$ 6,2 bilhões, de fontes onerosas. O recorte regional dos investimentos realizados nesse ano também mostra algumas especificidades nas orientações redistributivas do gasto federal em saneamento básico. Das fontes orçamentárias, 29,73% foram aplicados no Nordeste, 23,94% no Centro-Oeste, 18,40% no Sudeste e 17,44% no Norte, restando 10,45% para o Sul. Tal quadro modifica-se quando os recursos considerados são de fontes onerosas (FGTS e FAT): 45,05% dos recursos originários destas fontes foram destinados ao Sudeste, enquanto o Norte foi contemplado com 18,15% e o Nordeste com 16,88%, cabendo ao Sul 15,91% e ao Centro-Oeste 4%. Este perfil demonstra que a tradicional divisão regional entre fontes onerosas e não onerosas manteve-se com a vigência do PAC, visto que os recursos do FGTS e do FAT são orientados para os contratantes que dispõem de capacidade de pagamento dos financiamentos e base técnica para execução de projetos mais complexos.

O capítulo conclui que, apesar de o governo federal ter contemplado os estados mais carentes com investimentos substanciais, o grande volume de investimentos com recursos do FGTS e do FAT que foram destinados ao Sudeste revela que os estados desta região, tradicionalmente melhor contemplada pelos serviços de saneamento básico, ainda continuam sendo os principais e absolutos beneficiários do gasto federal neste tipo de serviço.

Os programas que mais comprometeram recursos do OGU em 2008 foram: *Serviços Urbanos de Água e Esgotos* (R\$ 1,8 bilhão, 30,95% dos recursos do OGU) e *Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano* (R\$ 1,6 bilhão, 26,68% dos recursos do OGU). O detalhamento dos gastos orçamentários por modalidade de serviços demonstra que durante 2008 foram alocados R\$ 1,7 bilhão nos serviços de abastecimento de água, R\$ 1,2 bilhão em esgotamento sanitário e R\$ 1,08 bilhão na modalidade de saneamento integrado, restando para a drenagem urbana R\$ 170 milhões.

O perfil do gasto por modalidade de serviços com recursos onerosos (FGTS e FAT) demonstra que o processo de alocação de recursos com estas fontes ocorreu principalmente em torno dos serviços de esgotamento sanitário (R\$ 2,5 bilhões), o dobro dos recursos aplicados em sistemas de abastecimento de água (R\$ 1,2 bilhão), sendo destinado, ainda, R\$ 1,4 bilhão para os serviços de saneamento integrado. Tais montantes revelam que o governo federal tem induzido as grandes empresas estaduais a investirem nos serviços de esgotamento sanitário, quebrando a tradição das empresas do setor, que sempre optaram por investir em sistemas de abastecimento de água, serviço mais rentável e menos oneroso no processo de implantação que o de esgotamento sanitário por rede.

Reconhecido o grande esforço de contratação que vem sendo realizado pelo atual governo, um dos grandes desafios da Política Nacional de Saneamento Básico é a solução dos problemas relativos ao ciclo temporal de desembolso dos recursos e contratos. Este sempre foi o grande problema do setor, que tem o ritmo de execução dos contratos condicionado pelos perfis técnico e operacional dos operadores, principalmente os das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB) e dos Serviços Municipais Autônomos de Água e Esgotos (SAAE).

Com o advento do PAC, o governo federal assumiu estratégia ativa de negociação com os tomadores de recursos em torno da melhoria da dinâmica temporal dos gastos, e os investimentos contratados em 2009 apresentam nível de desembolso superior a 20% até o momento. Mas parte do problema deriva do perfil normativo dos programas federais de saneamento. Os programas vinculados às fontes onerosas apresentam mais requisitos técnicos no processo de contratação, mas possibilitam aos agentes contratantes ampla liberdade no processo de alocação dos recursos após a assinatura dos contratos. Contrariamente, os requisitos técnicos para a contratação nos programas referenciados nas fontes do OGU são frágeis e imprecisos, mas o processo de controle político-administrativo do orçamento e os incentivos políticos envolvidos induzem os contratantes a agilizarem o ciclo de desembolso.

Em que pesem as significativas mudanças que vêm ocorrendo no padrão de investimentos da Política Nacional de Saneamento Básico nos últimos anos, o artigo evidencia que até 2007 tais investimentos foram insuficientes para reduzir significativamente o estoque do déficit absoluto, embora tenham contribuído para ampliar os níveis de cobertura relativa dos serviços. Também se observa que as desigualdades regionais continuam significativas, apesar da evolução da cobertura relativa nas regiões mais pobres do país. Considerando-se a situação dos serviços domiciliares de abastecimento de água por rede geral – rural e urbano, em 2007 – percebe-se que, enquanto a região Sudeste apresentava cobertura de 91,8% dos domicílios particulares permanentes, na região Nordeste tal cobertura era de 75,7% e na região Norte, de 67,1%. Quando se observam os serviços de esgotamento sanitário por rede – rural e urbano – para esse ano, as disparidades são mais significativas. Enquanto a região Sudeste dispunha de 79,4% de cobertura domiciliar, as regiões Nordeste e Norte apresentaram, respectivamente, 29,7% e 12,2% de cobertura domiciliar. Até mesmo as regiões Sul e Centro-Oeste apresentaram índices bastante inferiores ao do Sudeste, 32,7% e 34,8% de cobertura domiciliar, respectivamente (IBGE, 2007).

O capítulo destaca que se o quadro geral de cobertura dos serviços no país pode ser explicado preponderantemente pelo volume global dos investimentos realizados, não se pode afirmar isto em relação às desigualdades sociais e regionais vigentes na política de saneamento básico. A explicação mais provável para o perfil socialmente regressivo e regionalmente desigual dos serviços deve ser procurada principalmente nos distintos padrões de desempenho das companhias estaduais. Por sua vez, como as CESBs detêm grande autonomia operacional, muitas optam por investir nas áreas mais rentáveis e ocupadas por segmentos sociais que podem assumir os custos dos serviços. Na raiz deste último problema, o modelo operacional atribui aos agentes concessionários de política organizada, sob monopólio natural, e apresenta-se como serviço contínuo de amplo poder decisório na definição social e regional dos investimentos.

Nesse sentido, o artigo conclui que um dos grandes desafios da Política Nacional de Saneamento Básico é a modificação dos incentivos operacionais contidos nas regras dos programas federais de saneamento básico. Sem modificações no modelo organizacional e decisório do setor e no escopo normativo dos programas, o custo social do esforço de investimentos realizados pelo governo federal continuará implicando fortes limitações para o processo de universalização dos serviços.

O capítulo 16 efetua o acompanhamento de dois dos principais programas desenvolvidos pelo MCidades no âmbito da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável: o Programa Mobilidade Urbana e o Programa de Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros. Inicialmente, resgatam-se três aspectos relevantes para a compreensão da atual situação da mobilidade urbana nas médias e grandes cidades brasileiras, tais como: *i*) mudança de abordagem da política federal no enfrentamento da questão do transporte e da mobilidade urbana observada nas últimas três décadas; *ii*) avanço das leis e normas jurídicas que tratam deste tema; e *iii*) breve diagnóstico das condições de mobilidade neste grupo de cidades entre 2003 e 2007.

Em seguida, apresenta-se análise sintética dos programas do MCidades supracitados. Esta abarca o período 2004-2008 e destaca, além das características básicas dos programas – objetivo, público-alvo, tipo de ações envolvidas etc. –, a coerência com a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável e o desempenho em termos financeiros.

Ao longo da trajetória da política federal de transporte urbano, tem se observado mudança no tratamento de tal questão. Se, até meados dos anos 1990, as políticas federais lidavam com o transporte nas cidades como questão eminentemente de *infraestrutura viária*, a análise dos documentos oficiais do governo federal indica que, a partir daquele período, gradualmente, a abordagem das políticas públicas no setor passou a lidar com a mobilidade urbana como funções social e econômica essenciais para o desenvolvimento urbano.

Essa abordagem da mobilidade urbana fica evidenciada, por exemplo, com as diretrizes gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, que passa a: *i)* priorizar os modais de transporte coletivos e os não motorizados; *ii)* pautar políticas públicas para pessoas com restrição de mobilidade sob o princípio de acesso universal à cidade; *iii)* fortalecer os poderes locais em sua capacidade de gestão da mobilidade urbana nos municípios; *iv)* reconhecer a necessidade de desenho institucional e regulatório mais adequado para a questão do transporte urbano e que seja capaz de promover cidadania e inclusão social por meio da expansão do acesso da população aos serviços públicos de transporte coletivo; e *v)* reconhecer a necessidade de maior articulação entre as políticas de mobilidade e as de desenvolvimento urbano e meio ambiente.

O tratamento dado ao setor de transporte urbano também vem passando por importantes transformações no corpo das normas jurídicas nacionais. Ao longo das últimas décadas, observou-se a criação de série de leis, normas e até a promulgação de Constituição Federal que vêm oferecendo tratamento mais detalhado ao setor. Na Constituição, são destacados diversos artigos que avançam sobre maior institucionalização da política urbana e ampliação de direitos sociais relacionados ao transporte urbano, como o direito do aluno ao transporte escolar e a gratuidade do transporte público coletivo para idosos. A Carta Magna ainda abriu espaço para série de leis que visam garantir atenção adequada dos serviços de transporte urbano aos portadores de necessidades especiais. Também são marcos importantes a criação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que torna obrigatória a elaboração de plano de transporte urbano integrado para os municípios com mais de 500 mil habitantes, e o Projeto de Lei nº 1.687, encaminhado em 2007 pela Presidência da República ao Congresso Nacional, que propõe as novas diretrizes da Política de Mobilidade Urbana.

Apesar desses avanços, o capítulo revela que as reais condições de mobilidade nas cidades brasileiras ainda enfrentam muitos desafios. Os dados mostram que as condições de mobilidade urbana no Brasil vêm indo em direção a cenário cada vez menos sustentável, em que os modais de transporte coletivos e não motorizados têm perdido espaço (ANTP, 2008), e 6,3 milhões de brasileiros gastavam pelo menos duas horas diárias no percurso de ida e volta de casa ao trabalho (IBGE, 2007).

Os principais programas federais do MCidades que atuam justamente no sentido de reverter essas tendências são o Programa Mobilidade Urbana e o Programa de Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros. Ambos são constituídos fundamentalmente por ações de investimento em sistemas de transporte, além de apoio técnico e financeiro à elaboração e implementação de projetos de transporte urbano. A análise das características básicas desses dois programas revela clara coerência com as diretrizes gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, pensada em torno dos princípios de acessibilidade universal e que incentiva o uso de modais de transportes coletivos e não motorizados.

Quanto à execução física desses programas, o relatório oficial de avaliação do PPA 2004-2007 elaborado pelas equipes gerenciais desses programas reconhece que, em geral, o desempenho das atividades manteve-se abaixo do previsto e que as metas previstas pelo PPA para estes programas para o ano de 2011 não deverão ser atingidas. Entre os fatores que mais contribuem para o baixo desempenho, estão questões que envolvem desde infraestrutura disponível para equipe gerencial em condições inadequadas e quantitativo de pessoal insuficiente até impasses mais graves, como insuficiência de recursos, contingenciamento orçamentário e excessiva burocracia que têm implicado atraso na liberação de recursos.

A análise do desempenho financeiro desses programas abarcou o período 2004-2008 e foi capaz de revelar dificuldades em torno de sua gestão orçamentária. O breve histórico destes programas indica também a importância de se reavaliar suas fontes orçamentárias a fim de garantir maior estabilidade dos recursos e protegê-los eventualmente de decisões políticas pontuais. Segundo informações disponíveis no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), os recursos orçamentários do Programa Mobilidade Urbana receberam incremento em 2007 e 2008, o que possivelmente ocorreu em função do PAC. O mesmo não se observa para o Programa de Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros, que teve seu orçamento quase duplicado nestes cinco anos. Apesar de seu orçamento ter saltado de R\$ 572,4 milhões, em 2004, para R\$ 914,1 milhões, em 2008, pelo menos, aparentemente, os dois primeiros anos do PAC não tiveram nenhum impacto excepcional sobre os recursos orçamentários previstos para o programa.

O capítulo encerra com algumas considerações mais gerais sobre o esforço da política pública federal em abordar a questão do transporte urbano. Note-se, por exemplo, que, embora a política de transporte urbano tenha apresentado certa coerência interna, o desenvolvimento destes programas não carrega consigo perspectiva de integração às demais políticas públicas federais desenvolvidas em outros setores – industrial, de ciência e tecnologia, energético, ambiental, urbano, entre outros. Ainda após a criação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), em 2001, percebe-se falta de transversalidade aos programas federais de transportes urbanos em relação aos demais temas da agenda pública federal.

A medida recentemente adotada pelo governo federal visando apoiar a indústria automobilística com a desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para aquisição de novos carros particulares e suas possíveis consequências para o agravamento das condições

de mobilidade nas grandes cidades do país elucida bem como determinadas políticas públicas que não são diretamente voltadas para a questão da mobilidade urbana podem, ainda que indiretamente, trazer efeitos negativos ao fortalecer tendência insustentável do transporte urbano. O capítulo esclarece, portanto, que somente o aperfeiçoamento dos programas diretamente envolvidos na Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável não será suficiente para avanço consistente das condições de mobilidade urbana no Brasil. Além do esforço de tirar os programas de transporte e mobilidade urbana do papel para a realidade, a implementação, sob perspectiva mais transversal, permanece como um dos principais desafios do setor nos próximos anos.

Finalmente, o capítulo 17 discute o Plano Amazônia Sustentável (PAS), iniciativa do governo federal lançada em 2008 com objetivo de incorporar a dimensão ambiental e promover o desenvolvimento sustentável da região, evitando que as estratégias sejam simplesmente transferidas para a Amazônia sem a adequação necessária à realidade regional. Para analisar as estratégias do PAS, com especial atenção ao enfrentamento do desmatamento, o estudo utiliza-se da abordagem qualitativa de *dinâmicas de sistemas*, buscando representar as inter-relações socioambientais e econômicas entre as principais estratégias realizadas, ou em implantação no âmbito do plano, de um lado, e a dinâmica do desmatamento, de outro.

Inicialmente, o capítulo apresenta retrospecto histórico da ocupação da Amazônia, mostrando que esta teve forte impulso a partir da década de 1960, quando o padrão de desenvolvimento marcado pelos eixos de integração fluviais começou a mudar em razão da construção de estradas, implantação de assentamentos, aeroportos e hidroelétricas, concessão de crédito para a agropecuária e estabelecimento da Zona Franca de Manaus. A mudança intensificou-se desde a segunda metade dos anos 1980, mediante políticas que proveram infraestrutura e incentivos para a imigração e os investimentos na região. A construção e a recuperação de grandes rodovias têm motivado a penetração de grandes projetos agropecuários e a colonização em dinâmica em que a pequena produção é substituída pela pecuária e, em seguida, pela produção de grãos, conformando área de transição junto às fronteiras leste e sudeste da Amazônia que tem sido denominada *arco do desmatamento* ou *arco do povoamento consolidado*. Como resultado deste processo, a população local passou de 3,8 milhões de habitantes, em 1950, para 23,6 milhões, em 2007.

Entretanto, algumas informações apresentadas no capítulo permitem questionar o modelo de desenvolvimento adotado para a Amazônia brasileira. Cite-se, por exemplo, que o crescimento do PIB da Amazônia ocorre a taxas menores que a média nacional, que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região é relativamente inferior ao nacional e que o desmatamento promovido já destruiu aproximadamente 15 % das florestas nativas. No que se refere ao desmatamento, especificamente, dedica-se espaço significativo para discutir os fatores associados a este fenômeno, enfatizando sua natureza multicausal e suas potenciais repercussões sobre as gerações futuras.

É nesse contexto que se insere a análise do PAS, o qual congrega diretrizes e objetivos em torno de quatro eixos estratégicos: *i)* ordenamento territorial e gestão ambiental; *ii)* produção sustentável com inovação e competitividade; *iii)* infraestrutura para o desenvolvimento sustentável; e *iv)* inclusão social e cidadania. Contrariamente às políticas para a região tradicionalmente implementadas, o plano considera em suas estratégias toda a área da Amazônia

Legal – que compreende os estados do Acre (AC), do Amapá (AP), de Roraima (RR), de Rondônia (RO), do Amazonas (AM), do Tocantins (TO), do Pará (PA), de Mato Grosso (MT) e parte do Maranhão (MA) – e o restante do território do MA. Ou seja, trata-se de estratégia política que abrange área de 4.756 mil km², que corresponde a 55,86% de todo o território nacional.

O capítulo indica que a provisão de infraestrutura de suporte ao desenvolvimento regional e o ordenamento territorial têm sido as estratégias-chave na implementação do PAS. Em certo sentido, os impactos potencialmente negativos da primeira são compensados pela segunda. A partir destes eixos, outras estratégias vêm sendo implantadas. Tem-se investido intensamente, por exemplo, na ampliação e na intensificação da fiscalização das áreas protegidas – como reservas ambientais, terras indígenas e comunidades remanescentes de quilombos –, na tentativa de inibir a expansão desordenada da fronteira agropecuária.

Com o novo modelo de financiamento para a Amazônia, pode-se esperar a continuidade da redução da produção de grãos nas áreas de florestas. Isto deve promover redução do preço da terra, podendo gerar nova ocupação pela pecuária. Além disso, a queda na produção de grãos contribuirá para a redução da incidência de queimadas que, em conjunto com medidas do plano de combate às queimadas e ao desmatamento, devem conduzir à menor incidência de incêndios florestais.

Assim como nesses casos, muitos outros efeitos cíclicos das medidas contidas no PAS são explorados no capítulo, a fim de avaliar sua aderência aos principais desafios colocados.

Uma das contribuições mais importantes do estudo está na identificação de alguns pressupostos críticos em que se baseia o PAS e cuja concretização poderia afetar diretamente o objetivo maior de contribuir para o desenvolvimento regional sustentável.

OS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

1 APRESENTAÇÃO

O desenvolvimento socioeconômico das regiões brasileiras ocorreu em ritmo diferenciado ao longo de toda a história e solidificou cenário de profundas desigualdades regionais. A implementação de políticas para contraporem-se às forças de concentração do desenvolvimento e aos fenômenos recentes, como a abertura econômica da economia brasileira e o aumento da globalização mundial, não tiveram, no entanto, eficácia em modificar significativamente o perfil das desigualdades e elevar o dinamismo econômico de locais menos prósperos do território nacional.

O território nacional pode, então, ser caracterizado pela existência de grandes diferenças econômicas e sociais, independentemente do recorte geográfico realizado, seja entre suas regiões, seus estados ou suas microrregiões, como também intrínsecas a estes, e traduzem-se por possibilidades de inserção produtiva e inclusão social dependentes do local em que as pessoas nascem e são criadas. A execução de políticas que revertam este processo de desenvolvimento econômico desigual e reafirmem coesão social e territorial no país permitiria grande aumento do bem-estar social a todos os habitantes.

Recentemente, o governo federal reformulou suas políticas para estimular as áreas marginais à dinâmica econômica do país, corrigir os grandes diferenciais de renda *per capita* existentes em seu território e evitar o processo de esvaziamento populacional de grandes áreas. Em contrapartida, há a concentração em centros urbanos que não conseguem mais oferecer condições justas de trabalho e cidadania a seus imigrantes, pois passam por fortes processos de congestão dos serviços públicos e de infraestrutura urbana que reduzem o bem-estar social de todos os seus moradores.

Desde o período do Brasil monárquico, várias políticas ou ações isoladas de desenvolvimento regional foram estruturadas na tentativa de alocar recursos públicos em regiões menos desenvolvidas. A partir de meados do século XX, o Brasil passou a executar políticas de desenvolvimento regional por meio de agências específicas. Boa parte destas tentativas, entretanto, não provocou mudanças significativas nas regiões-alvo.

A partir do governo do então presidente Juscelino Kubitschek e, ainda mais intensamente, no período dos governos militares, novas propostas foram feitas com a criação de superintendências de fomento às regiões menos desenvolvidas. O caso mais notório é o da

Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).¹ Em 2005, o governo federal adotou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), principal instrumento de combate às desigualdades regionais no país atualmente.

Este capítulo pretende discutir alguns aspectos da PNDR. A seção 2 apresenta esta política e descreve o padrão territorial de desenvolvimentos econômico e social no momento de sua construção. Na seção 3, é identificada a existência de compatibilidades entre as diversas iniciativas de cunho regional do governo federal e a PNDR. Na sequência, analisam-se alguns dados econômicos e sociais regionalizados para o período 1997-2007, com o objetivo de apresentar diagnóstico sintético da situação atual das regiões brasileiras que permita identificar a existência ou não de mudanças na estrutura de distribuição regional de renda no país.

2 A METODOLOGIA DA PNDR

O Ministério da Integração Nacional (MI) elaborou a PNDR que recebeu a chancela do governo federal por meio da câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (PINDR), composta por representantes de 21 ministérios, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e da Presidência da República (PR), instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

A PNDR tem o objetivo de reduzir as desigualdades de nível de vida e oportunidades de desenvolvimento intra e inter-regionais brasileiras. A existência de porções significativas do território nacional com baixos desenvolvimentos econômico e social segrega e condena grande número de brasileiros à vida de pobreza e exclusão. E torna o local de nascimento condição fundamental e intransponível na trajetória de vida das pessoas. Visando contribuir para que a expectativa de vida e o acesso a bens e serviços tornem-se mais homogêneos nas distintas regiões brasileiras, a PNDR tem o objetivo de ativar o potencial de desenvolvimento contido nas diversidades econômica, social, cultural e ambiental brasileira.² Como estas se expressam, com clareza, no território, torna-se mais eficiente utilizá-lo como base de análise na construção de suas políticas.

Além de intentar articulação entre os ministérios setoriais e o MI para a condução das políticas públicas, a PNDR também esforça-se em articular as iniciativas do Congresso Nacional, dos três níveis de governo, do setor empresarial e da sociedade civil. Sendo assim, o papel do MI em formular e implementar a PNDR é compartilhado com outras áreas do governo como a Casa Civil da PR, a Secretaria-Geral de Governo e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Para definir as áreas prioritárias de alocação de recursos da PNDR, pressupondo-se a existência de instrumento de financiamento específico no Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e a efetiva articulação do Estado para a superação das desigualdades

1. A Sudene é uma autarquia federal, criada em 1959, cuja finalidade era planejar e orientar o desenvolvimento da região Nordeste do país, por meio de uma medida provisória, em 2001, a Sudene foi extinta, mas recriada em julho de 2003.

2. O combate à pobreza não é objeto da PNDR, mas pode ser atingido indiretamente mediante dinamização de regiões estagnadas que geram expressivos fluxos migratórios e formam a maior parte dos bolsões de pobreza das grandes metrópoles brasileiras.

regionais, e, também, verificar se a ação pública tem alterado o quadro destas, foi criada tipologia que utiliza o recorte do território nacional em microrregiões geográficas, segundo definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que as caracterizam a partir do cruzamento de duas variáveis:

- rendimento domiciliar médio por habitante, calculado a partir dos dados do Censo Demográfico de 2000, elaborado pelo IBGE; e
- variação dos produtos internos brutos (PIBs) microrregionais entre 1990 e 1998, calculada com base nas estimativas dos PIBs municipais elaboradas pelo Ipea.

A observação desses cartogramas revelava dois importantes aspectos: *i*) a coexistência, em todas as macrorregiões do país, de algumas sub-regiões com elevados rendimentos relativos médios, dinâmicas e competitivas, e outras com precárias condições de vida e traços de estagnação; *ii*) dinâmicas microrregionais demográficas e de crescimento do PIB dispersas ao longo de todo o territorial nacional. Estas observações mostravam que para que a política regional relacionasse-se ao padrão de desenvolvimento territorial daquele momento, esta deveria atuar em múltiplas escalas territoriais, que vão desde o macrorregional, passando pelo sub-regional ao intraurbano.

O cruzamento desses dois aspectos também permitiu classificar as microrregiões brasileiras em quatro tipos: alta renda, estagnadas, baixa renda e dinâmicas; e, a partir disto, definir as áreas prioritárias de atuação da PNDR. Foram, então, definidas como áreas prioritárias de atuação, além do semiárido brasileiro, da faixa de fronteira, das mesorregiões diferenciadas e das regiões integradas de desenvolvimento (Rides), as microrregiões estagnadas, as de baixa renda e as dinâmicas.

As microrregiões de alta renda são aquelas cuja renda domiciliar média por habitante é mais elevada comparativamente à média brasileira, independentemente da variação recente do PIB. Por não ser alvos prioritários de intervenção da PNDR, os aportes financeiros em projetos nestas regiões devem ser feitos com recursos próprios disponíveis na microrregião ou pelos respectivos governos estaduais. Eventuais aportes adicionais de recursos da União devem contar com contrapartidas locais significativas. Estas microrregiões encontram-se predominantemente nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste; nas microrregiões do sul e sudoeste goiano; em algumas próximas a Cuiabá, no Mato Grosso (MT); nas microrregiões de Campo Grande, no Mato Grosso do Sul (MS); e nas microrregiões do Distrito Federal (DF). Nas regiões Norte e Nordeste, estas se restringem praticamente nas capitais.

As microrregiões estagnadas são as que apresentam padrão de renda familiar médio, mas cuja variação recente do PIB tem sido pouco significativa, indicando que estas já vivenciaram processo de crescimento econômico mais vigoroso em passado recente, mas estão atualmente estagnadas. Tais microrregiões são as que estão mais espalhadas pelo Brasil, sendo encontradas em número considerável nas cinco grandes regiões brasileiras.

As microrregiões dinâmicas têm baixa renda familiar, mas variação positiva e significativa do PIB em períodos recentes. Estas se localizam predominantemente nas regiões Nordeste e Norte, com alguma ocorrência na região Centro-Oeste e em número reduzido nas regiões Sul e Sudeste.

Por último, a tipologia microrregiões de baixa renda é composta pelas microrregiões de baixa renda familiar, com média de crescimento econômico pouco significativa – estagnação. Das 64 microrregiões localizadas na região Norte, apenas quatro – Porto Velho, Boa Vista, Belém e Palmas – foram classificadas como de alta renda. A maior parte das microrregiões restantes foi enquadrada como microrregiões estagnadas ou dinâmicas. Dessa forma, praticamente toda a região Norte – inclusive as microrregiões formadas pelas capitais Manaus, Macapá e Rio Branco – constitui alvo prioritário para alocação de recursos do governo federal sob a chancela da PNDR.

Na região Nordeste, o predomínio das microrregiões-alvo da PNDR é ainda mais nítido. Apenas sete capitais são classificadas como de alta renda – todas as capitais com exceção de Teresina e São Luís. Todas as demais 180 microrregiões nordestinas recaem em uma das três tipologias de menor renda domiciliar e/ou menor crescimento econômico. A concentração de microrregiões de menor dinamismo econômico/menor renda é particularmente elevada em alguns estados nordestinos. No Maranhão (MA), por exemplo, quase 80% das microrregiões são classificadas como de baixa renda. No Ceará (CE), este percentual é também bastante elevado – pouco mais de 60%. Assim como na região Norte, caso as premissas adotadas pela PNDR sejam seguidas no momento de definição de projetos de investimentos prioritários por parte do governo, toda a região Nordeste deverá ser favorecida.

A situação nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste é diferente. No Sudeste, quase 50% das microrregiões são classificadas como de alta renda – e, portanto, não indicadas pela PNDR para receberem investimentos federais – e apenas uma microrregião – no estado de Minas Gerais (MG) – é classificada como de baixa renda. Das 63 microrregiões paulistas, 47 são de alta renda. Por esta classificação, os recursos aplicados em políticas de desenvolvimento por parte do governo federal deverão ser direcionados para microrregiões específicas que se dispersam nos estados da região Sudeste. No centro-norte de MG e em praticamente todo o estado do Espírito Santo (ES), as microrregiões prioritárias apresentam maior grau de concentração espacial.

No Sul e no Centro-Oeste, a situação é parecida com a do Sudeste no tocante ao fato de as microrregiões prioritárias para a PNDR ocorrerem em menor número e mais dispersas no território quando comparadas com as das regiões Norte e Nordeste. No Centro-Oeste, deve ser ressaltado, contudo, que, proporcionalmente às regiões Sul e, principalmente, Sudeste, maior número de microrregiões é classificada como estagnadas ou dinâmicas. Ainda assim, existem porções dos territórios estaduais tanto no Sul quanto no Centro-Oeste de ocorrência de microrregiões contíguas elencadas como prioritárias pela PNDR. Isto ocorre, por exemplo, no sudoeste do Rio Grande do Sul (RS), no oeste e noroeste paranaense, no norte goiano e em quase todo o MS. Na tabela 2, são apresentadas informações sobre indicadores socioeconômicos médios para o grupo das microrregiões classificadas em cada uma das quatro tipologias definidas pela PNDR.

2.1 Mecanismos de financiamento da PNDR

Como o suporte financeiro adequado à execução da PNDR deve estar coordenado às suas ações de desenvolvimento, que se organizam em diversas escalas, este advém de instrumentos diversos, a exemplo do Orçamento Geral da União (OGU) e dos entes federativos, bem como os fundos constitucionais de financiamento, os fundos de desenvolvimento regional e os incentivos fiscais.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) são os principais instrumentos de fomento às atividades produtivas desenvolvidas nestas regiões. Apesar de os agentes operadores destes fundos serem o Banco da Amazônia (FNO), o Banco do Nordeste (FNE) e o Banco do Brasil (FCO), cabe ao MI, entre outras atribuições, o estabelecimento de diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos que estejam coordenadas com os objetivos da PNDR.

Além desses fundos, também exercem ações importantes sobre o desenvolvimento territorial, os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE), administrados, respectivamente, pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), que financiam empresas constituídas na forma de sociedade por ações (S.A.), aptas a emitir debêntures;³ os Fundos de Investimento da Amazônia (Finam) e do Nordeste (Finor), cujos recursos originam-se da aplicação de parte do imposto de renda (IR) das empresas, são destinados ao fomento de empreendimentos relevantes, ao desenvolvimento regional e ao Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Funres).

Também exercem importante impacto sobre a configuração do desenvolvimento no território os incentivos fiscais concedidos para empresas instaladas nas áreas de atuação das antigas Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e Sudene.⁴ Em nível mesorregional, os recursos resumem-se às dotações do OGU, alocadas aos programas do MI, bem como a outras instâncias do governo federal que atuam em sub-regiões selecionadas. Os recursos federais são, em algumas situações, complementados por contrapartidas dos estados e dos municípios.

Entretanto, considerando-se a desproporção entre a dimensão das desigualdades enfrentadas desde a construção da PNDR e o fluxo de recursos disponíveis, foi sugerida, no momento de sua construção, a criação do FNDR. A tipologia apresentada pela PNDR forneceria a base para a estruturação deste fundo, cujas atividades compreenderiam,

3. As debêntures poderão ser convertidas em ações até o limite de 15% do valor subscrito, podendo, entretanto, chegar até 50%, no caso de projetos de infraestrutura ou estruturadores.

4. Estes são concedidos nas seguintes modalidades: *i)* redução do imposto sobre a renda e de adicionais, calculados com base no lucro da exploração; *ii)* aplicação de parcela do IR em depósitos para reinvestimento; *iii)* isenção do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF) nas operações de câmbio para importação de bens; *iv)* isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); *v)* maior incentivo para contratação no exterior de assistência técnica ou científica e serviços especializados; *vi)* maior subvenção do valor da remuneração de pesquisadores, titulados como mestres ou doutores; *vii)* depreciação acelerada incentivada; e *viii)* desconto, no prazo de 12 meses, contados da aquisição de bens e créditos da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS)/Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

essencialmente, investimentos em infraestrutura econômica de pequena e média escala, ações direta ou indiretamente vinculadas a atividades inovadoras e apoio à comercialização de bens, à formação profissional e à reciclagem de mão de obra.

A previsão é de que 60% dos recursos do FNDR sejam aplicados em programas de financiamento das regiões menos favorecidas, para evitar descontinuidades na implementação dos programas, enquanto os outros 40% serão repartidos entre os programas de desenvolvimento econômico e social e as transferências a fundos de desenvolvimento estaduais em todo o país.⁵

3 OS PLANOS E PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A PNDR

Como a PNDR atua em múltiplas escalas, sua elaboração também demanda participação de diversos atores da sociedade brasileira, como os entes federados, as forças sociais relevantes e os setores produtivos para elaboração de referencial nacional. O aval da sociedade regional, obtido mediante processo de participação e consulta local, lhe dá, também, papel coordenador de vários outros planos e programas de impacto regional.

Em anos recentes, novos programas de promoção do desenvolvimento regional foram idealizados por vários ministérios e lançados pela PR. Na formulação destes programas estava presente um dos principais mega objetivos do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007: a redução das desigualdades regionais. Assim, além da PNDR, o governo federal, por meio de vários ministérios, comanda outros programas que também possuem impactos sobre a questão do desenvolvimento regional, seja social, econômico, ambiental ou cultural. Entre estes programas, são amplamente conhecidos e de grande importância os planos direcionados para o desenvolvimento da região amazônica.

O governo federal tem, nos últimos anos, elaborado alguns planos destinados especificamente para a região Norte e outros que tenham desdobramentos sobre esta. Este processo teve início em maio de 2003, quando ocorreu em Rio Branco, no estado do Acre (AC), reunião do presidente da República com os governadores da Amazônia para discutir a viabilização de novo modelo de desenvolvimento para a região. Este consubstanciou-se no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia ou, como é mais conhecido, Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado oficialmente em maio de 2008.

Além do PAS, outros planos foram elaborados para sub-regiões do imenso território que é a Amazônia, entre estes: o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá – Santarém (Plano BR-163), o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago de Marajó (Plano Marajó) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste 2007-2020 (PEDCO).

5. Segundo Monteiro, propõe-se que o FNDR seja constituído por 4,8% do montante da arrecadação de IR, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) e Imposto sobre Operações de Bens e Serviços – novo imposto que propõe substituir o PIS, o Cofins, a contribuição sobre folha para salário-educação e outros impostos que venham a ser criados.

O PAS, o Plano BR-163 e o Plano Marajó constituem planos interministeriais, sendo a articulação política no decorrer da elaboração e execução destes planos realizada pela Casa Civil da PR. O PAS, por exemplo, conta com participação de 21 ministérios, dez secretarias especiais com *status* de ministério e dos governos estaduais de todos os nove estados que cobrem a Amazônia Legal. O PEDCO é responsabilidade do MI.

Dos planos cujo alvo é a região amazônica, o mais abrangente deles, e cuja área de atuação recobre toda esta vasta região, é o PAS. Este plano está inserido no contexto de institucionalização da PNDR.

No documento de apresentação do PAS, é feita a observação de que este não é plano operacional, mas estratégico com elenco de diretrizes gerais, estratégias recomendáveis de implementação e ações específicas implementadas mediante planos operacionais sub-regionais, em que alguns já estão elaborados ou em processo de elaboração.

Dois desses planos sub-regionais já foram elaborados: o Plano BR-163 e o Plano Marajó. Os Planos BR-163 e Marajó constituem-se em experiências piloto de implementação das diretrizes estratégicas apresentadas no PAS, com a diferença da área de abrangência de cada um.

Enquanto a área de abrangência do PAS é formada por toda a Amazônia Legal, a área de abrangência do Plano BR-163 inicia-se no município de Nova Mutum (MT), limite sul, e vai até os municípios da margem esquerda do Rio Amazonas, receptáculos de possíveis impactos da chegada do asfalto a Santarém, limite Norte. No limite leste, incluem-se os municípios de Altamira e São Félix do Xingu, incluindo a chamada “Terra do Meio”, e no limite oeste, os municípios do médio Tapajós e da Transamazônica Central. A área de abrangência do plano cobre região composta por 71 municípios, sendo 28 no estado do Pará (PA), 37 no MT e seis no estado do Amazonas (AM), perfazendo área total de 1.232 km² ou 14,46% do território nacional.

Com relação à área de abrangência do Plano Marajó, a área de atuação do plano de desenvolvimento compreende os 16 municípios que compõem, segundo o IBGE, a mesor-região geográfica do Marajó, que, além do arquipélago, abrange alguns municípios do continente, somando 104.140 km².

Outro programa governamental que, apesar de não ser típico programa de desenvolvimento regional, tem o potencial de gerar significativos impactos em termos regionais é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PAC, lançado em 28 de janeiro de 2007, plano do governo federal que visa estimular o crescimento da economia brasileira, por meio do investimento em obras de infraestrutura – portos, rodovias, aeroportos, redes de esgoto, geração de energia, hidrovias, ferrovias etc. A área de abrangência deste programa é todo o Brasil.

O capital utilizado no PAC é originário das seguintes fontes: recursos da União – orçamento do governo federal e capitais de investimentos de empresas estatais, por exemplo, Petrobras – e investimentos privados com estímulos de investimentos públicos e parcerias.

Ao lançar o PAC, o governo federal anunciou série de medidas cujo principal objetivo é favorecer a implementação dos projetos. Entre estes, é possível citar a desoneração tributária para alguns setores, medidas na área ambiental para dinamizar o marco regulatório, estímulo ao financiamento e ao crédito e medidas a longo prazo na área fiscal.

Afora os planos regionais amazônicos e o PAC, cuja execução é responsabilidade de grupo interministerial, diversos outros programas e planos do governo federal são conduzidos por diversos ministérios.

O MI é responsável por diversos programas de cunho regional, além da PNDR. Nesse sentido, no desempenho de suas atribuições, o MI desenvolve ações por meio de programas que exercem iniciativas voltadas para a reversão do quadro de desigualdade e exclusão das regiões brasileiras e das populações que nestas residem e trabalham. No quadro 1, é apresentada breve descrição destes programas.

QUADRO 1
Programas de desenvolvimento regional do MI

Programa	Descrição
Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – Transposição do São Francisco	Destinado a assegurar a oferta de água, em 2025, a cerca de 12 milhões de habitantes de pequenas, médias e grandes cidades da região semiárida dos estados de Pernambuco (PE), do Ceará (CE), da Paraíba (PR) e do Rio Grande do Norte (RN)
Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)	Tem por objetivo promover a articulação das políticas públicas em espaços específicos: as mesorregiões diferenciadas – regiões de um ou mais estados com características comuns
Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover) ¹	Objetiva estruturar Arranjos Produtivos Locais (APLs) como estratégia de desenvolvimento regional
Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver)	Tem como objetivo minimizar as vulnerabilidades do semiárido brasileiro e promover a inserção socioeconômica desta região e de suas populações
Programa Organização Produtiva de Comunidades (Produzir) ¹	Atua na identificação e viabilização de alternativas de trabalho e renda para as comunidades carentes excluídas da dinâmica socioeconômica do país
Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)	Destina-se ao desenvolvimento da extensa faixa de fronteira brasileira, região esta que corresponde a aproximadamente 27% do território nacional
Programa Integração de Bacias Hidrográficas	Permitir maior equilíbrio regional das oportunidades de emprego e renda associadas ao desenvolvimento sustentável, especialmente em regiões semiáridas
Programa de Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	Objetiva promover o desenvolvimento da agricultura irrigada em regiões pobres e com baixa disponibilidade de recursos hídricos
Programa Pró-Água Infraestrutura	Investimentos em infraestrutura hídrica para garantir a oferta de água para múltiplos usos pela população atendida
Programa Pró-Água Semiárido	Garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade para o semiárido brasileiro

Fonte e elaboração: Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)/Ipea.

Nota: ¹ A partir de 2008, as ações do Promover e do Produzir foram absorvidas pelo Promeso, Conviver e PDFF.

Além do MI, outros ministérios são responsáveis pela execução de programas orientados para o desenvolvimento regional. Entre estes, apenas para citar alguns, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério do

Turismo (MTur), o Ministério de Minas e Energia (MME), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), entre outros, além de demais órgãos do governo federal. Breve resumo destes programas é apresentado no quadro 2.

QUADRO 2
Programas de desenvolvimento regional dos ministérios setoriais

Ministério	Programa	Descrição
MDA e MDS	Territórios da Cidadania	Objetiva levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania nas regiões mais carentes do país mediante integração entre os governos federal, estaduais e municipais e a sociedade civil
MDA	Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF)	Objetiva fortalecer e valorizar a agricultura familiar
	Programa de Aquisição de Alimentos	Compreende ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos
	Programa de Turismo Rural na Agricultura Familiar	Objetiva promover o turismo rural
	PRONAF Biodiesel	Visa incentivar produtores de espécies vegetais com aptidão para a produção de biodiesel
MMA	Plano de Fomento à Produção Florestal Sustentável	Objetiva promover o desenvolvimento rural sustentável do bioma cerrado
	Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco	Visa promover a revitalização e o desenvolvimento sustentável da Bacia do Rio São Francisco
MDS	Programa Bolsa Família (PBF)	Programa de transferência direta de renda com condicionalidades
	Cisternas	Objetiva possibilitar à população do semiárido acesso à estrutura simples e eficiente de captação de água em cisternas da chuva
Mapa	Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel	Estabelece diretrizes promotoras da produção e do uso do biodiesel no Brasil, considerando as especificidades regionais
MME	Luz para Todos	Disponibiliza o acesso à energia às famílias carentes e do meio rural
MTur	Programa de Desenvolvimento Regional do Turismo	Estruturação das áreas turísticas de cada região

Fonte e elaboração: Dirur/lpea.

4 COMPATIBILIDADE ENTRE AS DIRETRIZES DA PNDR E OS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As informações apresentadas na seção 3 podem ser utilizadas como referência para avaliação preliminar da compatibilidade entre os investimentos propostos pelos diversos programas regionais do governo federal e a priorização microrregional de investimentos apresentada na PNDR.

Essa breve análise terá início por um dos programas de maior destaque do governo federal, o PAC. Na tabela 1, os investimentos previstos pelo PAC de 2007 a 2010 – fim do atual mandato presidencial – em infraestruturas logística, energética e social e urbana são apresentados por estado.

TABELA 1
Investimentos previstos pelo PAC entre 2007 e 2010 por estado da Federação
 (Em R\$ milhões)

Estado	Investimentos – eixos (em R\$ milhões)			Total (a + b + c)
	Logística (a)	Energética (b)	Social urbana (c)	
Rondônia	413,4	16.293,2	1.206,2	17.912,9
Acre	672,9	–	611,4	1.284,4
Amazonas	999,7	6.129	1.578,1	8.706,8
Roraima	250,5	7,1	390,2	647,9
Pará	3.552,1	5.632,7	3.537,4	12.722,2
Amapá	628,3	2.271,5	255,4	3.155,2
Tocantins	11.273,7	5.974,6	1.220,8	18.469,1
Região Norte	17.790,6	36.308,1	8.799,5	62.898,5
Maranhão	859,5	5.646,5	2.569,1	9.075,1
Piauí	5.048,7	2.307,8	1.886,5	9.243,0
Ceará	4.901,0	7.085,6	6.374,7	18.361,3
Rio Grande do Norte	688,8	4.627,3	4.120,0	9.436,1
Paraíba	810,1	1.060,2	6.069,5	7.939,8
Pernambuco	6.272,3	11.755,7	9.199,0	27.227
Alagoas	863,3	1.277,5	1.948,9	4.089,7
Sergipe	610,0	3.537,0	1.431,8	5.578,8
Bahia	8.004,8	10.023,1	6.680,3	24.708,2
Região Nordeste	28.058,5	47.320,7	40.279,8	115.659,0
Minas Gerais	5.088,6	15.008,4	9.242,5	29.339,5
Espírito Santo	1.206,6	22.944,7	1.374,3	25.525,6
Rio de Janeiro	22.628,7	58.361,8	8.852,3	89.842,8
São Paulo	32.746,0	40.935,6	25.328,1	99.009,7
Região Sudeste	45.849,10	83.628,80	49.079,30	178.557,50
Paraná	3.430,3	10.256,1	3.748,5	17.434,9
Santa Catarina	3.804,9	6.245,9	2.010,1	12.060,9
Rio Grande do Sul	2.739,6	10.108,2	4.876,8	17.724,6
Região Sul	9.974,8	26.610,2	10.635,4	47.220,4
Mato Grosso do Sul	6.059,6	2.131,8	981,6	9.173,0
Mato Grosso	3.009,2	7.041,3	1.503,3	11.553,8
Goiás	6.188,9	12.924,0	2.321,6	21.434,5
Distrito Federal	288,6	530,0	1.918,8	2.737,4
Região Centro-Oeste	15.546,3	22.627,1	6.725,3	44.898,7
Brasil	117.219,3	216.494,9	115.519,3	449.234,1

Fonte: IV Balanço do PAC (abr. 2008).
 Elaboração: Dirur/lpea.

Comparando os valores dos investimentos previstos pelo PAC em cada estado, não é possível perceber a estreita relação com as premissas da PNDR. Entre estas, conforme explicitado na seção 3 deste capítulo, uma estabelece que os recursos do governo federal devem ser alocados prioritariamente nas microrregiões estagnadas, dinâmicas e de baixa renda, restando às microrregiões de alta renda contar com recursos financeiros para execução de projetos de desenvolvimento provenientes da iniciativa privada e dos governos estaduais e municipais e, apenas subsidiariamente, de aportes do governo federal.

Entretanto, os aportes previstos pelo PAC em cada estado (tabela 1) não apresentam correlação com a distribuição das microrregiões consideradas prioritárias pela PNDR, quais sejam as estagnadas, as dinâmicas e as de baixa renda.

Obviamente, as obras do PAC auxiliarão no desenvolvimento regional nas localidades onde forem executadas, mas, em razão das evidências, o PAC não é caracteristicamente programa de desenvolvimento regional.

O valor dos investimentos previstos pelo PAC nos estados do Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP), por exemplo, são muito superiores aos valores investidos em todos os demais estados brasileiros. O contraste é particularmente acentuado quando comparados os mais de R\$ 99 bilhões a ser investidos em SP com os valores a ser investidos nos estados da região Norte; por exemplo, R\$ 647 milhões em Roraima (RR).

Com relação aos programas de desenvolvimento regional do MI, espera-se relação mais estreita com as diretrizes da PNDR. Na tabela 2, são apresentadas informações sobre a execução orçamentária dos programas regionais – apenas as informações dos programas com nítidas características de desenvolvimento regional foram selecionadas – do MI desde 2005.

TABELA 2
Execução orçamentária dos programas de desenvolvimento regional do MI – 2005-2008

Ano	Programa de governo	Orçamento atual	Valor liquidado	Valor pago	% de recursos liquidados	% de recursos pagos
	Total dos recursos em 2008	4.848.780.399,00	774.754.049,30	753.106.077,13	15,98	15,53
2008	Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	165.116.497,00	–	–	–	–
	Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)	138.483.072,00	4.872.841,71	4.127.813,53	3,52	2,98
	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver)	13.156.567,00	457.015,00	457.015,00	3,47	3,47
	Desenvolvimento Macrorregional Sustentável	153.756.910,00	7.982.363,87	7.497.486,90	5,19	4,88
	Total dos recursos em 2007	3.016.266.239,00	567.154.359,67	542.918.497,56	18,80	18
2007	Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	62.661.225,00	4.554.766,43	4.554.665,45	7,27	7,27
	Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover)	13.798.519,00	177.950,00	177.950,00	1,29	1,29
	Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)	96.469.535,00	1.724.749,77	1.397.143,22	1,79	1,45
	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver)	22.254.516,00	811.288,16	811.288,16	3,65	3,65
	Total dos recursos em 2006	1.693.784.203,00	842.885.852,90	266.708.346,66	49,76	15,75
2006	Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	44.631.540,00	42.001.659,85	11.596.278,25	94,11	25,98
	Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover)	12.050.000,00	10.719.357,30	2.288.912,44	88,96	19
	Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)	33.630.029,00	24.224.413,18	3.733.739,16	72,03	11,10
	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver)	169.932.727,00	145.040.968,02	49.462.509,46	85,35	29,11
	Total dos recursos em 2005	2.315.952.316,00	1.476.152.727,78	448.509.976,03	63,74	19,37
2005	Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	98.212.800,00	18.935.998,80	2.063.502,62	19,28	2,10
	Desenvolvimento Sustentável do Pantanal	2.000.000,00	1.780.830,37	0,00	89,04	–
	Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover)	64.257.096,00	61.136.379,15	14.009.579,86	95,14	21,80
	Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)	57.756.640,00	40.134.237,28	9.233.316,82	69,49	15,99
	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver)	163.076.198,00	152.361.635,39	86.747.882,72	93,43	53,19

Fonte: MI. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/transparencia>>.
 Elaboração: Dirur/lpea.

As informações sobre a execução orçamentária não são apresentadas por estado, o que permitiria melhor análise de coerência com a PNDR, pois as informações disponibilizadas no Portal da Transparência <www.portaltransparencia.gov.br> são agregadas nacionalmente, ou seja, consideram o valor total destinado para, e aplicado por, determinado programa de governo em toda a área de abrangência deste, não considerando a distribuição regional dos recursos aplicados.

De qualquer modo, algumas informações podem ser extraídas dos dados apresentados. A primeira questão é que do orçamento total disponível ano a ano para os programas do MI, apenas pequena parcela é destinada aos programas de caráter tipicamente de desenvolvimento regional.

Em 2008, por exemplo, aproximadamente R\$ 470 milhões, de orçamento total superior a R\$ 4 bilhões e R\$ 800 milhões, foram destinados aos programas de desenvolvimento regional do MI. Isto equivale a pouco menos de 10% do orçamento total. Em 2007, este percentual foi ainda menor: próximo de 7%.

O pequeno orçamento, como o apresentado, para estes programas denota que os programas de desenvolvimento regional talvez não disponham ainda do *status* para alavancar a visibilidade requerida, para que estes conquistem efetivo espaço na agenda central do governo federal.

Para além da questão do tamanho do orçamento destinado para tais programas, contudo, o que mais chama atenção nestes dados são os valores muito baixos de execução orçamentária de todos os programas de 2005 até 2008.

Em 2008, a porcentagem de recursos liquidados do PDFF, para citar o programa cujo dado chama mais atenção, foi igual a 0%, ou seja, dos mais de R\$ 165 milhões destinados no orçamento para este programa, consta que nenhum real foi gasto, embora tenham sido empenhados, ou seja, comprometidos, em 2008, para execução financeira em 2009, mediante restos a pagar de R\$ 55,97 milhões. Nesta perspectiva, o percentual que melhor traduz a implementação do PDFF eleva-se a 33,9%.

Outro fator importante que deve ser considerado é o fato de que o orçamento do PDFF, em todos os anos considerados, inclui, além de recursos propostos pelo Executivo ao orçamento da União, as emendas parlamentares individuais e de bancada, estas dependentes de priorização externa ao MI. Os valores liquidados em 2008 nos demais programas também são muito baixos (tabela 2), uma vez que os valores empenhados somam, no Promeso, R\$ 87,7 milhões, ou seja, 63% do orçamento disponível, e no Conviver, R\$ 6,2 milhões, ou seja, 48% do disponível não contingenciado. A situação descrita, inclusive no que se refere à distinção entre recursos liquidados e empenhados, é a mesma para os exercícios anteriores relacionados na tabela 2.

Várias são as explicações possíveis para os valores da execução orçamentária terem sido aquém do desejável, especialmente em 2007 e 2008, podem ser dadas. A primeira é o conhecido fato do contingenciamento dos recursos orçamentários que, às vezes, impactam mais os recursos de determinados ministérios e/ou de determinados grupos de programas do governo.

A segunda é a insuficiente capacidade gerencial, resultante, principalmente, da inadequação quantitativa dos quadros de pessoal alocados aos processos de execução do orçamento disponível para os programas de desenvolvimento regional, ao que se somam as dificuldades de identificação, seleção e priorização de projetos, obedecendo-se à diretriz da PNDR de que isto ocorra a partir da mobilização e organização dos atores regionais.

Superadas, em alguma medida, essas dificuldades, defronta-se com a recorrente incapacidade dos signatários dos instrumentos das transferências voluntárias de recursos federais – convênios, ainda restritos, com poucas exceções, a governos estaduais e municipais –, em cumprir as exigências processuais e legais das normativas operacionais da administração pública que – registre-se – envolveu, em 2008, especificamente, processo de adaptação e renovação de rotinas, a partir da entrada em operação do Sistema Informatizado de Operacionalização de Convênios (SICONV), fortemente ancorado em procedimentos de responsabilidade de convenientes potenciais.

Fora isso, a inadimplência generalizada de estados e municípios constitui-se o maior dos gargalos a ser superado, para que as diretrizes dos programas governamentais federais traduzam-se efetivamente em ações concretas demandantes de recursos do orçamento.

Registre-se que essa situação não está circunscrita exclusivamente aos processos de execução orçamentária e financeira dos recursos federais disponíveis para os programas de desenvolvimento regional, mas alcançam vários outros setores.

Por exemplo, o Programa Conviver é um dos programas multisetoriais do PPA, razão pela qual este conta com recursos gerenciados pelo MI (tabela 2), que o coordena, bem como com recursos para ações do MDA (tabela 3) e do MMA (tabela 4).

Com relação aos programas voltados para a região amazônica (PAS, Plano BR-163), pode-se dizer que estes são coerentes com as diretrizes da PNDR. A área de abrangência destes planos (seção 1) sobrepõe-se, na sua maioria, às áreas onde existem, de acordo com a classificação da PNDR, predominantemente microrregiões estagnadas, dinâmicas e de baixa renda.

No caso da área de abrangência do PAS, por exemplo, no território abrangido por esta – os estados do Acre (AC), do Amapá (AP), do AM, do MA, de MT, do PA, de Rondônia (RO), de Roraima (RR) e de Tocantins (TO) –, apenas em quatro estados existem microrregiões de alta renda, dos quais apenas em um, MT, existe mais de uma microrregião de alta renda. Nos outros três estados, apenas a microrregião da capital estadual é classificada desta maneira.

Desse modo, portanto, evidencia-se a elevada correlação entre as microrregiões priorizadas pela PNDR e as microrregiões existentes na área de abrangência do PAS – o que pode ser também afirmado no caso do Plano BR-163. A visualização do mapa apresentado na figura 1 é útil para perceber-se esta correlação.

Análise minuciosa dos gastos efetuados sob a égide desses planos foge ao escopo deste capítulo, isto porque as despesas orientadas por estes são efetuadas por diversos órgãos da administração pública federal direta e indireta e, inclusive, por órgãos de governos estaduais,

em razão da complexidade envolvida na obtenção das informações necessárias para realizar-se esta análise e na dificuldade desta em si. Este estudo requer maior profundidade do que o espaço disponível no capítulo.

Continuando a investigação sobre se os investimentos propostos pelos programas de desenvolvimento regional são dirigidos para áreas consideradas prioritárias pela PNDR, assim como foi apresentado para os programas regionais do MI (tabela 2), informações análogas serão apresentadas para os programas regionais do MMA (tabela 3). Os programas apresentados (tabela 5) são aqueles que apresentam nítido viés de desenvolvimento regional. Para obtenção da informação completa sobre a execução orçamentária dos programas do MMA basta acessar: <www.mma.gov.br/transparencia>.

TABELA 3
Execução orçamentária dos programas de desenvolvimento regional do MMA –2005-2008

Ano	Programa de governo	Orçamento atual	Valor liquidado	Valor pago	% de recursos liquidados	% de recursos pagos
2008	Total dos recursos em 2008	1.530.217.347,00	123.475.919,65	100.891.098,78	8,07	6,59
	Total dos recursos em 2007	1.230.466.209,00	125.964.789,16	125.661.247,68	10,24	10,21
	Amazônia Sustentável	18.308.030,00	3.981.333,59	3.981.333,59	21,75	21,75
2007	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver)	600.000,00	400.000,00	400.000,00	66,67	66,67
	Total dos recursos em 2006	983.589.048,00	154.160.051,09	125.877.680,24	15,67	12,80
	Amazônia Sustentável	53.932.934,00	18.871.716,31	10.729.698,68	34,99	19,89
2006	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver)	600.000,00	485.161,06	285.161,06	80,86	47,53
	Total dos recursos em 2005	910.586.258,00	170.382.669,66	128.942.030,72	18,71	14,16
	Desenvolvimento Sustentável do Pantanal	8.000.000,00	67.500,00	67.500,00	0,84	0,84
2005	Amazônia Sustentável	59.953.682,00	22.295.491,60	10.822.808,82	37,19	18,05
	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver)	641.883,00	174.983,00	119.315,00	27,26	18,59

Fonte: MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/transparencia>>. Elaboração: Dirur/lpea.

Do total dos recursos disponíveis (tabela 3), apenas pequena parcela foi executada nos quatro anos considerados. O percentual de execução – considerando que foram executados os recursos liquidados – variou de apenas 8,07%, em 2008, até 18,71%, em 2005.

Entre outros motivos, isso pode ser explicado pelo tamanho da reserva de contingência que em 2008, por exemplo, foi igual a R\$ 1.119.070.848,00 ou o equivalente a 73% do orçamento disponível para os programas do MMA em 2008. Nos demais anos, o percentual da reserva de contingência em relação ao orçamento total dos programas foi igualmente elevado. O baixo valor da execução do orçamento total de 2005 a 2008 deve-se, principalmente, ao elevado valor da reserva de contingência.

Dessa forma, o orçamento efetivo para os programas do MMA foi, ano a ano, bem inferior aos valores apresentados (tabela 3). Ainda assim, do total dos recursos não contingenciados, muito pouco foi destinado para programas com evidente tendência regionalista.

Em 2008, nenhum programa tipicamente regional recebeu dotação orçamentária no MMA. Alguns programas do MMA em 2008, evidentemente, apresentavam rebatimento regional como, por exemplo, os programas Recursos Pesqueiros Sustentáveis e Comunidades Tradicionais.

Esses programas, entretanto, não foram delineados com o intuito de promover o desenvolvimento de determinada região e diminuir as desigualdades interregionais, mas foram, especificamente, elaborados para criar mecanismos de fortalecimento socioeconômico de determinados grupos sociais que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Na elaboração desse tipo de programa direcionado para comunidades e grupos sociais específicos, outras diretrizes, diferentes das da PNDR, são levadas em consideração para se definir em que serão realizados os investimentos prioritários.

Em primeiro lugar, é considerado prioritário investir-se, obviamente, nas localidades onde habitam esses grupos. É comum estas comunidades tradicionais e grupos de pescadores habitarem territórios localizados em microrregiões classificadas pela PNDR como estagnadas, dinâmicas ou de baixa renda, ou seja, as microrregiões prioritárias, de acordo com a PNDR, para receberem investimentos do governo federal.

Entretanto, nada impede que uma comunidade atendida por esses programas localize-se em microrregião de alta renda e, mesmo assim, receba recursos e investimentos do governo federal via MMA. Dessa maneira, evidencia-se a falta de relação de tais tipos de programa com a PNDR, e por este motivo as informações sobre estes nem sequer foram apresentadas na tabela 3.

Dando sequência à análise das informações contidas na tabela 3, o valor total destinado aos programas regionais do MMA em 2007 foi baixo – aproximadamente R\$ 19 milhões – e a execução foi igualmente baixa, menos de 30%. O total de recursos para o programa Amazônia Sustentável – desdobramento do PAS – é surpreendentemente baixo, considerando a importância do tema e o grau de prioridade conferido pelo presidente da República e pela ministra do Meio Ambiente na época. Em 2005 e 2006, a única diferença em relação a 2007 é o maior valor destinado ao Amazônia Sustentável nesses dois anos, se comparados ao ano subsequente.

Para finalizar esta seção, procede-se rápida análise sobre as informações referentes à execução orçamentária dos programas de desenvolvimento regional do MDA de 2005 a 2008 (tabela 4) e do MDS de 2005 a 2008 (tabela 6).

Optou-se por incluir o PRONAF entre os programas de desenvolvimento regional do MDA, pois, apesar deste não ter tais características, em determinadas regiões do país com grande ocorrência de pequenas propriedades rurais, conduzidas no sistema de agricultura familiar, este programa tem impacto significativo – ou, pelo menos, tem grande potencial de impactar – no desenvolvimento regional, como é o caso nas regiões Norte e Nordeste.

TABELA 4
Execução orçamentária dos programas de desenvolvimento regional do MDA –2005-2008

Ano	Programa de governo	Orçamento atual	Valor liquidado	Valor pago	% de recursos liquidados	% de recursos pagos
2008	Total dos recursos em 2008	1.164.764.276,00	314.911.322,24	290.098.660,23	27,04	24,91
	Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	298.492.611,00	68.309.531,98	68.309.531,98	22,88	22,88
	Agricultura Familiar (PRONAF)	266.203.375,00	178.819.920,30	155.734.355,93	67,17	58,50
	Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar	399.049.943,00	26.079.876,49	25.052.393,80	6,54	6,28
2007	Total dos recursos em 2007	1.072.987.918,00	454.109.675,83	451.840.966,36	42,32	42,11
	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver)	20.700.000,00	17.603.314,55	17.496.514,55	85,04	84,52
	Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	292.628.314,00	24.391.340,88	24.390.610,71	8,34	8,34
	Agricultura Familiar (PRONAF)	422.013.121,00	214.709.868,46	214.239.863,53	50,88	50,77
2006	Total dos recursos em 2006	821.999.452,00	590.374.480,15	395.529.951,01	71,82	48,12
	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver)	21.800.000,00	16.967.095,40	16.802.400,42	77,83	77,08
	Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	196.974.918,00	152.600.868,50	52.041.533,89	77,47	26,42
	Agricultura Familiar (PRONAF)	242.110.353,00	214.255.701,95	138.273.954,59	88,50	57,11
2005	Total dos recursos em 2005	477.338.181,00	395.089.457,52	234.970.457,67	82,77	49,23
	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver)	19.300.000,00	15.051.815,44	14.201.678,84	77,99	73,58
	Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	135.241.090,00	121.570.011,82	24.934.557,85	89,89	18,44
	Agricultura Familiar (PRONAF)	153.764.912,00	134.294.267,92	86.437.059,12	87,34	56,21

Fonte: MDA. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/transparencia>>.
Elaboração: Dirur/Ipea.

Entre os programas do MDA, dois são caracteristicamente de desenvolvimento regional: o Conviver e o Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – basicamente, esta rubrica orçamentária confunde-se com o Territórios da Cidadania. No caso do Conviver, a maior parte dos recursos é gerenciado pelo MDA, mas o MMA também administra recursos orçamentários destinados para este programa.

A execução orçamentária dos programas do MDA é maior do que a dos programas do MI e do MMA. Isto pode ser observado comparando-se as informações contidas nas tabelas 2, 3 e 4.

Analisando resumidamente os dados da tabela 4, constata-se que a execução orçamentária do Conviver de 2005 a 2007 foi sempre superior a 70%, ao passo que, no caso do programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, o percentual de execução entre 2005 e 2008 atingiu o máximo igual a 26,42% em 2006. Já a execução orçamentária do PRONAF permaneceu em nível intermediário entre estes dois outros programas do MDA.

Considerando esses dois programas, o somatório do orçamento aprovado para estes permaneceu, entre 2005 e 2008, sempre na faixa de 25% do orçamento total aprovado para os programas do MDA nesse período. Os investimentos feitos por estes programas coincidem com as áreas prioritárias definidas pela PNDR.

Apenas em 2008, constam informações no Portal da Transparência sobre o orçamento do programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar, com orçamento total previsto maior que do PRONAF. O valor executado, entretanto, é bem inferior ao deste último.

Com relação ao PRONAF, apesar de que, como afirmado anteriormente, este não é programa de desenvolvimento regional, há de recordar-se que grande parte dos agricultores familiares atendidos localiza-se em municípios interioranos situados em microrregiões evidenciadas pela PNDR, como as destinadas a receber recursos prioritários do governo federal.

Não se deve confundir os valores apresentados para o PRONAF (tabela 4) com o crédito concedido por este programa aos agricultores familiares. O volume de crédito concedido a estes é bem superior ao apresentado. O crédito propriamente dito do PRONAF é administrado pelos agentes financeiros autorizados: Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob), Banco Cooperativo Scredi S.A. (Bansicredi), Banco da Amazônia (Basa), Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste (BNB) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Na tabela 5, pode-se verificar a distribuição do crédito do PRONAF por grande região entre os anos 2000-2001 e 2005-2006.

TABELA 5
Brasil: volume de crédito rural contratado por meio do PRONAF por região brasileira – 2000-2001 e 2005-2006
(Em R\$)

Região	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Sul	1.144.713.613	1.178.035.568	1.205.702.271	1.925.167.826	2.887.090.668	2.928.615.987	3.159.893.912
Sudeste	340.815.378	375.430.984	389.899.633	783.213.043	1.051.909.236	1.476.583.402	1.807.542.363
Centro-Oeste	145.448.141	209.228.611	186.663.776	344.922.144	381.263.745	532.337.056	570.496.427
Nordeste	430.663.776	326.474.730	393.094.834	887.962.277	1.196.921.460	1.952.703.494	2.064.237.043
Norte	106.700.069	100.105.190	201.081.157	549.195.635	614.161.335	686.898.593	821.748.746
Brasil	2.168.486.229	2.189.275.084	2.376.465.864	4.490.478.228	6.131.562.851	7.577.138.533	8.423.918.493

Fonte: MDA/Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). Disponível em: <<http://smap.mda.gov.br/credito>>.
Elaboração: Dirur/lpea.

Pela análise dos dados, percebe-se grande concentração do volume de crédito concedido à região Sul. Apesar disso, desde 2002-2003, o volume total de crédito concedido à região Nordeste cresceu significativamente, atingindo a marca de quase R\$ 2 bilhões na safra de 2005-2006.

Na região Norte, nesse período, o crescimento, apesar de considerável, foi mais modesto do que o verificado para a região Nordeste. No geral, a participação do crédito para as regiões mais pobres, Norte e Nordeste, sobre o volume total concedido no Brasil inteiro saltou de aproximadamente 25%, em 2000-2001, para aproximadamente 35%, em 2005-2006, e 34%, em 2006-2007.

Considerando essa evolução da destinação percentual do crédito para as regiões menos desenvolvidas e o fato de que, no interior de cada grande região, o crédito destina-se em grande parte para municípios localizados nas microrregiões alvo da PNDR, pode-se afirmar que o PRONAF converge gradativamente às diretrizes de aplicação de recursos do governo federal estabelecidas pela PNDR.

No caso do PBF, principal programa do MDS, parcela considerável dos recursos é destinada a famílias que habitam cidades localizadas em microrregiões da PNDR tidas como estagnadas ou de baixa renda, dinâmicas ou não.

Na tabela 6, são apresentados os valores totais dos recursos do PBF e o valor total dos recursos orçamentários dos programas do MDS.

TABELA 6
Execução orçamentária dos programas de desenvolvimento regional do MDS – 2005-2008

Ano	Programa de governo	Orçamento atual	Valor liquidado	Valor pago	% de recursos liquidados	% de recursos pagos
2008	Total dos recursos em 2008	11.945.606.997,00	11.754.634.267,22	11.632.723.971,34	98,40	97,38
	Transferência de renda com condicionalidades – PBF	11.096.257.347,00	11.004.544.160,38	10.940.066.128,31	99,17	98,59
2007	Total dos recursos em 2007	9.952.203.360,00	9.885.312.869,60	9.844.487.116,96	99,33	98,92
	Transferência de renda com condicionalidades – PBF	9.207.844.141,00	9.205.839.140,43	9.179.952.816,08	99,98	99,70
2006	Total dos recursos em 2006	9.636.645.555,00	8.910.025.995,85	8.777.179.714,06	92,46	91,08
	Transferência de renda com condicionalidades – PBF	8.911.703.950,00	8.231.021.852,60	8.131.734.994,44	92,36	91,25
2005	Total dos recursos em 2005	5.362.211.636,00	5.145.292.076,44	5.102.645.626,00	95,95	95,16
	Transferência de renda com condicionalidades – PBF	4.713.929.777,00	4.517.675.931,97	4.504.165.060,37	95,84	95,55

Fonte: MDS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/transparencia>>. Elaboração: Dirur/lpea.

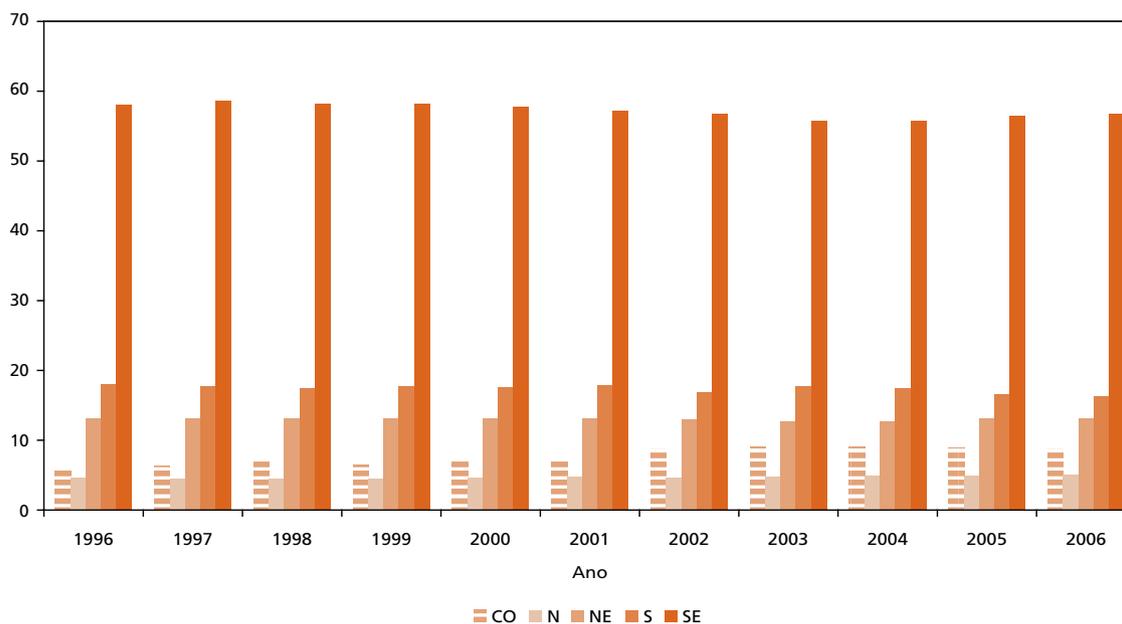
Em todos os anos considerados, os recursos do PBF corresponderam a, aproximadamente, 90% dos recursos totais dos programas do MDS. Ademais, de 2005 a 2008, mais de 90% destes recursos orçamentários foram efetivamente executados.

5 A PNDR E O CRESCIMENTO DAS REGIÕES BRASILEIRAS

Nas seções anteriores, fez-se relato sobre as políticas de desenvolvimento regional adotadas no país, com foco especial na PNDR e em suas possibilidades de financiamento. Volta-se agora ao comportamento recente da economia das regiões com base em número restrito de variáveis, para analisar a tendência das disparidades regionais frente à PNDR. Porém, ressalte-se que não se estabelece neste estudo qualquer correlação explicativa entre o desenvolvimento regional e a referida política, bem como não se pretende fazer, neste momento, qualquer pesquisa de causalidade. São apresentados quadros das políticas e do desenvolvimento regional, sem, contudo, estabelecer-se qualquer nexo causal.

Primeiro deve-se observar a participação no PIB das cinco grandes regiões brasileiras e, em seguida, a situação desta variável para as microrregiões. Observando o gráfico 1, nota-se que a participação das regiões no PIB tem se mantido constante ao longo do período 1996-2006 e, portanto, até 2006 não havia indícios de mudança ou desconcentração deste nas regiões.

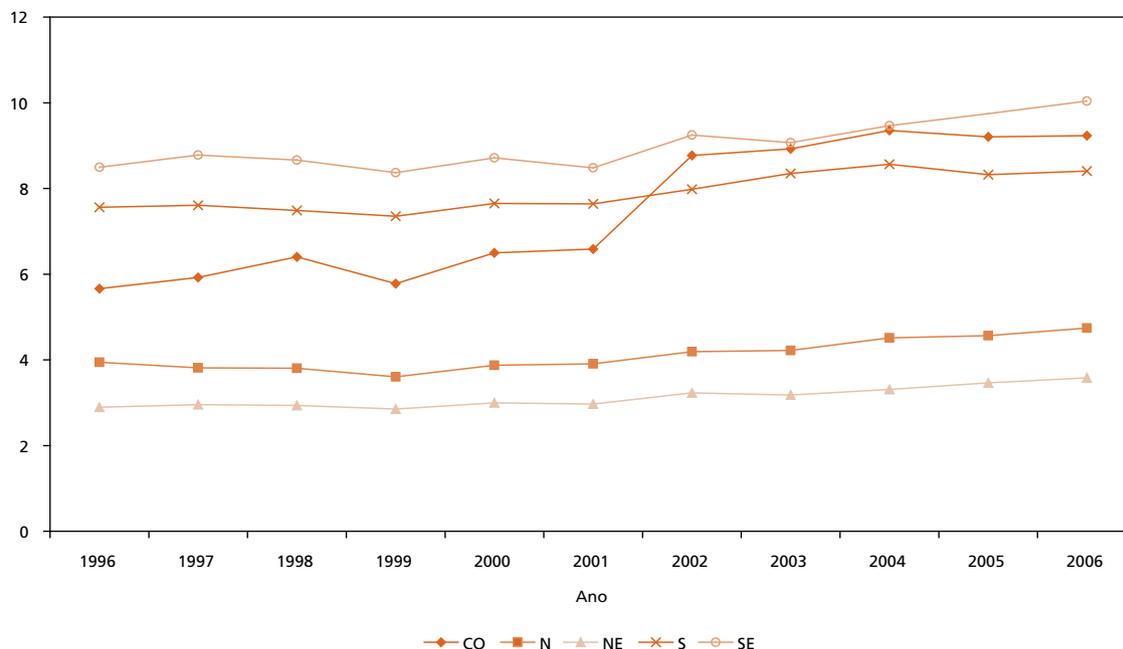
GRÁFICO 1
Participação das regiões no PIB
(Em %)



Fonte e elaboração: Dirur/lpea.

No gráfico 2, observa-se os dados de PIB *per capita* por região e percebe-se que a região Centro-Oeste, a partir de 2001, deu um “salto”, passando de R\$ 6.590,00 para R\$ 9.230,00 e apresentando PIB *per capita* maior do que o da região Sul. Percebe-se, também, a “distância” em termos deste indicativo nas regiões Norte e Nordeste em relação às outras regiões.

GRÁFICO 2
PIB *per capita* regional a preços de 2000
 (Em R\$ 1.000,00)



Fonte e elaboração: Dirur/lpea.

Com relação às variáveis sociais, optou-se por observar, a nível municipal, dois indicadores que permitem avaliar as políticas públicas para a educação e o combate à fome: são estes, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Cadastro Bolsa Família. Decidiu-se apresentá-los de acordo com o tamanho dos municípios e de seu PIB. Para tanto, foram condensados, na tabela 6, faixas de população até 50 mil habitantes; entre 50 e 100 mil habitantes; entre 100 e 200 mil habitantes; entre 200 e 500 mil habitantes; entre 500 mil e 1 milhão; e acima de 1 milhão de habitantes. Para cada uma destas faixas, foram extraídas as cinco microrregiões com os maiores PIBs e as cinco menores microrregiões com os menores PIBs. Nestas microrregiões, observaram-se as informações do IDEB e do Cadastro Bolsa Família nos municípios que lhes faziam parte e que tinham nome idêntico. Cada município, por sua vez, é associado à microrregião a que pertence e de acordo com a classificação da PNDR. Apresentam-se, primeiro, os resultados obtidos da análise do IDEB e, em seguida, os resultantes do número de cadastrados pelo PBF.

O IDEB foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) em 2007 e por meio deste índice é possível identificar quais são as escolas, os municípios e os estados que mais precisam de investimentos na educação e, também, é possível cobrar resultados.⁶

Observando a tabela 7, primeiramente, as microrregiões com até 50 mil habitantes e com os maiores PIBs, percebe-se, de modo geral, que quase todos os municípios, exceto o de Tesouro, no MT, alcançaram a meta do IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental. Quando se observa os anos finais desta etapa de ensino educacional, nota-se que apenas o município de Alto Araguaia (MT) atingiu a meta para 2007. Finalmente, nota-se que entre os municípios de PIB mais altos há uma microrregião que pode ser considerada estagnada: a do município de Lapa, no estado do Paraná (PR). Apesar de estar em microrregião estagnada, este município não somente cumpriu com a meta do IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental em 2007, como também, em 2009, já tinha atingido a meta para 2009. Os dados para os últimos anos do ensino fundamental não estavam disponíveis. Quando se observam as microrregiões com até 50 mil habitantes com os cinco menores PIBs, notam-se algumas características interessantes. Primeiro, o fato de que são justamente os dois municípios de baixa renda que cumpriram com as metas do IDEB para 2007 e alcançaram as metas para 2009, tanto nos anos iniciais quanto nos finais do ensino fundamental. Estes dois municípios estão situados no CE. As duas regiões dinâmicas não alcançaram as metas para o IDEB.

A faixa de microrregiões entre 50 e 100 mil habitantes mostra que tanto os municípios com maiores PIBs quanto os com menores, cumpriram as metas do anos iniciais do ensino fundamental do IDEB para 2007. Com relação aos anos finais do ensino médio, os dois municípios nas duas microrregiões com PIBs mais altos e consideradas de alta renda também cumpriram as metas para 2007 e já alcançaram as metas para 2009. O município de Coreaú, na microrregião de Coreaú, considerada de baixa renda, também atingiu suas metas de 2007 e de 2009 para os anos finais do ensino fundamental.

Para a faixa de microrregiões entre 100 e 200 mil habitantes, pode-se observar que quase todas as microrregiões, as quais havia dados disponíveis, alcançaram as metas do IDEB de 2007 para os anos iniciais do ensino fundamental. Para os anos finais do ensino fundamental, nota-se que duas microrregiões consideradas dinâmicas, que estão entre os cinco menores PIBs nesta faixa de habitantes, não alcançaram as metas de 2007, enquanto as demais microrregiões com dados disponíveis as alcançaram. Entre as cinco microrregiões com maiores PIBs, observa-se que três são consideradas estagnadas, indicação de que são regiões que necessitam de ajuda para retomar seu dinamismo.

6. O IDEB é calculado com base na taxa de rendimento escolar – aprovação e evasão –, no desempenho dos alunos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e na Prova Brasil, ou seja, quanto maior for a nota da instituição no teste e quanto menos repetências e desistências esta registrar, melhor será a sua classificação, em escala de zero a dez. O SAEB e a Prova Brasil são aplicados a cada dois anos; dessa forma, o IDEB também é apresentado de dois em dois anos.

Para a faixa de microrregiões entre 200 e 500 mil habitantes nota-se que, exceto o município de Senador Pompeu, no CE, todos os outros alcançaram as metas do IDEB para os anos iniciais e finais do ensino fundamental. Chama atenção, também, o município de Campo Maior, no Piauí (PI), que está localizado em região dinâmica e que não apenas alcançou as metas do IDEB para os anos iniciais e finais do ensino fundamental para 2007, como também o fez para 2009.

Para a faixa entre 500 e 1 milhão de habitantes, percebe-se que, exceto por Uberlândia (MG) e Pindaré (MA), todos os municípios alcançaram as metas dos anos iniciais e finais para 2007. Observa-se, também, que os municípios com maiores PIBs já alcançaram também as metas dos anos finais para 2009.

Para a faixa acima de 1 milhão de habitantes, nota-se, primeiro, que o município de São Paulo (SP) só atingiu a meta de 2007 para os anos iniciais do ensino fundamental, ou seja, não atingiu as metas para os anos finais e também – em comparação com João Pessoa, na Paraíba (PB), por exemplo, que já alcançou as metas de 2007 e 2009 para os anos iniciais e finais – não alcançou nenhuma das metas de 2009. Pode-se especular que o tamanho do município e as disparidades internas dificultam o alcance de tais metas.

De modo geral, chama atenção que a maioria das microrregiões que apresentam PIBs menores por faixa de habitantes estejam localizadas na região Nordeste – exceções de Portel e Salgado, no PA, Japurá, no AM, entorno de Brasília (DF) e Goiás (GO). Isto mostra a grande necessidade de políticas públicas para ajudar o Nordeste. Com relação ao IDEB, pode-se concluir que as metas para 2007 foram bem cumpridas, principalmente para os anos iniciais do ensino fundamental. Já para os anos finais, as metas não foram tão bem cumpridas, o que provavelmente significa que os anos finais estão precisando de maior reforço. Por fim, chama atenção que entre as microrregiões com maiores PIBs, quase sempre tenha alguma que esteja estagnada, mostrando a necessidade de políticas públicas ainda no caso de microrregiões consideradas ricas.

Da mesma forma que foi feito com o IDEB, escolheu-se, para cada faixa de renda das microrregiões, as cinco com os PIBs mais altos e as cinco com os PIBs mais baixos, e nestas foi observado, para cada município, o número de cadastrados no PBF sobre o total da população. Primeiro, nota-se que, para todas as faixas, a porcentagem da população cadastrada é sempre muito maior nos municípios com menor PIB, o que é coerente com os princípios desta política. Por exemplo, o município de Serra do Pereiro, no CE, que faz parte da microrregião Serra do Pereiro e tem 18,51% da população cadastrada no PBF. É curioso, contudo, o fato de vários municípios nas microrregiões dinâmicas apresentarem alta porcentagem da população cadastrada neste programa, por exemplo: Traipu, em Alagoas (AL), 20,28%; Pío IX, no PI, 19,31%; e Cotegipe na Bahia (BA), 17,74%. Pode-se esperar que, se a tendência de dinamismo continuar nestas microrregiões, a porcentagem de cadastrados no PBF deve diminuir.

TABELA 7
IDEB e Cadastro Bolsa Família por municípios das microrregiões classificadas pelo MI

	% da pop. cadastrada no Bolsa Família	Em 2007 alcançou anos iniciais		Em 2007 alcançou anos finais		Classificação PNDR	
		IDEB 2007	IDEB 2009	IDEB 2007	IDEB 2009		
5 maiores PIBs – microrregiões com até 50.000 habitantes							
MT	Alto Araguaia	8,93	sim	sim	sim	sim	Dinâmica
RN	Macau	15,76	sim	não	não	não	Dinâmica
RS	Não-Me-Toque	4,61	sim	não	não	não	Alta renda
PR	Lapa	7,23	sim	sim	–	–	Estagnada
MT	Tesouro	7,60	–	não	–	–	Dinâmica
5 menores PIBs – microrregiões com até 50.000 habitantes							
CE	Serra do Pereiro	18,51	sim	sim	sim	sim	Baixa renda
AM	Japurá	5,80	–	não	–	–	Dinâmica
AL	Traipu	20,28	não	não	–	não	Dinâmica
CE	Meruoca	16,69	sim	sim	sim	sim	Baixa renda
PE	Fernando de Noronha	0,97	ND ¹				
5 maiores PIBs – microrregiões entre 50.000 e 100.000 habitantes							
MT	Parecis	6,80	sim	sim	sim	sim	Alta renda
MT	Primavera do Leste	7,31	sim	sim	sim	sim	Alta renda
GO	Quirinópolis	6,29	sim	não	não	não	Alta renda
MG	Três Marias	8,90	sim	não	sim	sim	Estagnada
SE	Baixo Cotinguiba		ND				Baixa renda
5 menores PIBs – microrregiões entre 50.000 e 100.000 habitantes							
PB	Umbuzeiro	16,95	sim	sim	–	não	Baixa renda
PI	Pio IX	19,31	sim	sim	–	–	Dinâmica
CE	Lavras da Mangabeira	18,61	sim	não	não	não	Baixa renda
CE	Caririáçu	19,70	sim	sim	não	não	Baixa renda
CE	Coreaú	15,68	sim	não	sim	sim	Baixa renda
5 maiores PIBs – microrregiões entre 100.000 e 200.000 habitantes							
RJ	Bacia de São João		ND				Alta renda
RS	São Jerônimo	10,96	–	não	–	não	Estagnada
PA	Parauapebas	16,26	sim	não	sim	não	Estagnada
RJ	Baía da Ilha Grande						
MG	Ouro Preto	7,33	sim	não	sim	não	Estagnada
5 menores PIBs – microrregiões entre 100.000 e 200.000 habitantes							
BA	Cotegipe	17,74	sim	sim	sim	sim	Dinâmica
PI	Valença do Piauí	16,28	sim	sim	sim	não	Baixa renda
MA	Baixo Parnaíba Maranhense		ND				Baixa renda
PA	Portel	13,78	não	não	não	não	Dinâmica
BA	Jeremoabo	19,11	–	não	não	não	Dinâmica

(Continua)

Os Desequilíbrios Regionais e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional

(Continuação)

	% da pop. cadastrada no Bolsa Família	Em 2007 alcançou anos iniciais		Em 2007 alcançou anos finais		Classificação PNDR
		IDEB 2007	IDEB 2009	IDEB 2007	IDEB 2009	
5 maiores PIBs – microrregiões entre 200.000 e 500.000 habitantes						
RJ Lagos						Alta renda
SC Itajaí	2,23	sim	não	sim	sim	Alta renda
RJ Macaé	6,51	sim	não	sim	sim	Alta renda
SP Araraquara	3,90	sim	sim		não	Alta renda
PE Suape		ND				Estagnada
5 menores PIBs – microrregiões entre 200.000 e 500.000 habitantes						
PA Salgado	18,51	ND				Baixa renda
MA Gurupi	5,80	sim	sim	sim	sim	Baixa renda
CE Sertão de Senador Pompeu	20,28	não	não	não	não	Baixa renda
PI Campo Maior	16,69	sim	sim	sim	sim	Dinâmica
MA Chapadas do Alto Itapecuru (It. Mirim)	0,97	sim	não	sim	não	Baixa renda
5 maiores PIBs – microrregiões entre 500.000 e 1.000.000 habitantes						
RJ Campos dos Goytacazes	5,78	sim	sim	sim	sim	Dinâmica
SP Ribeirão Preto	2,94	sim	não	sim	sim	Alta renda
SC Joinville	2,19	sim	sim	sim	sim	Alta renda
SP Jundiá	2,55	sim	não	sim	sim	Alta renda
MG Urbelândia	4,51	não	não	sim	sim	Alta renda
5 menores PIBs – microrregiões entre 500.000 e 1.000.000 de habitantes						
BA Santo Antônio de Jesus	12,78	sim	sim	sim	não	Estagnada
CE Cariri		ND				Estagnada
PE Mata Meridional Pernambucana		ND				Baixa renda
MA Pindaré	13,60	sim	sim	não	não	Baixa renda
MA Baixada Maranhense						Baixa renda
5 maiores PIBs – microrregiões acima de 1.000.000 de habitantes						
SP São Paulo	2,38	sim	não	não	não	Alta renda
RJ Rio de Janeiro	2,91	sim	não	sim	sim	Alta renda
DF Brasília	5,20	ND				Alta renda
MG Belo Horizonte	4,27	não	não	sim	sim	Alta renda
RS Porto Alegre	3,24	sim	não	sim	não	Alta renda
5 menores PIBs – microrregiões acima de 1.000.000 habitantes						
MA Aglomeração Urbana de São Luís						Estagnada
PB João Pessoa	9,91	sim	sim	sim	sim	Alta renda
AL Maceió	10,07	sim	sim	sim	sim	Alta renda
BA Ilhéus	10,78	sim	sim	sim	não	Estagnada
BA Itabuna	12,77	sim	sim	não	não	
GO Entorno de Brasília						Estagnada

Fontes: PBF e IDEB.

Nota: † ND = não disponível.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Adotam-se, no Brasil, políticas de combate às desigualdades regionais desde a época do Império, mas somente a partir do governo Juscelino Kubistchek foram criadas propostas sistemáticas de política regional. Recentemente, vários programas com objetivos explícitos de desenvolvimento regional foram lançados, com destaque para a PNDR.

A PNDR representa proposta do governo federal de articulação do MI com vários ministérios setoriais, com vista à coordenação de políticas públicas. O governo federal ainda está a frente de outros programas com impactos regionais como, por exemplo, o PAS, o Plano BR-163, o PEDCO, entre outros. O PAC, embora não seja programa com finalidade explícita de combate às desigualdades regionais, tem potencial para gerar impactos regionais. Contudo, este programa está fortemente descolado da proposta da PNDR. As aplicações dos recursos previstos neste não apresentam correlação com as áreas consideradas prioritárias pela PNDR.

Em termos de destinação orçamentária, o MI dedicou aproximadamente 7% e 10% do seu orçamento a programas de desenvolvimento regional em 2007 e 2008, respectivamente, o que é pouco, dado que a PNDR está sob os cuidados deste ministério e que parte dos programas foram contingenciados.

Nesse contexto, o quadro atual das disparidades regionais parece não ter alterado-se muito em relação ao passado. A participação de cada região na composição do PIB, no período 1996-2006, continua mostrando que a região Sudeste ainda predomina, com mais de 50% do montante total. A mudança pode ser observada com o PIB *per capita*. A partir de 2001, este indicativo, na região Centro-Oeste, que flutuava na vizinhança de R\$ 6.000,00, saltou para média em torno de R\$ 9.000,00, ultrapassando, assim, a região Sul e aproximando-se da região Sudeste.

É importante, no entanto, salientar a contribuição da PNDR no aumento da importância dada por diferentes instituições governamentais às questões regionais e na articulação interinstitucional do governo, que reduz a possibilidade de sobreposição de ações de impacto regional e a pulverização de recursos. Com isso, a questão regional ganhou maior espaço na agenda do governo federal e conquistou maior capilaridade nas suas instituições.

REFERÊNCIAS

- BARROS, A. R. Desigualdades regionais no Brasil: causas da reversão da tendência na última década. *Revista de Economia Regional*, Recife, p. 41-59, 1997.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Portal da Transparência*. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2009.
- _____. Ministério da Fazenda (MF). Apresentação do secretário de Reformas Econômico-Fiscais, Bernard Appy. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE O PROJETO DE REFORMA TRIBUTÁRIA. Brasília, 3 mar. 2009. Disponível em: <www.fazenda.gov.br>.
- _____. Ministério da Integração Nacional (MI). *Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR*. Brasília, 2005.
- _____. Presidência da República (PR). *Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2007.
- _____. Ministério da Fazenda (MF). *Cartilha da Reforma Tributária*. Brasília, 2008.
- _____. Ministério da Integração Nacional (MI). Secretarias de Programas Regionais (SPR). *Discussão da proposta do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)*. Brasília, 2008.
- _____. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR). *Informe regionalizado do IV Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento: janeiro a abril de 2008*. Disponível em: <www.brasil.gov.br/pac/relatorios_estaduais>.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). *Programa Bolsa Família: informações do cadastro único*. Brasília.
- DINIZ, C. C. A busca de um projeto de nação: o papel do território e das políticas regional e urbana. *Revista Economia*, Brasília, p. 1-18, 2006.
- GUIMARÃES, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, Ipea, p. 41-95, 1997.
- IPEADATA. *Contas nacionais: microrregiões*. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2009.

DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo representa o esforço em acompanhar e avaliar preliminarmente a atuação recente do governo federal na área de habitação, com destaque especial para os programas habitacionais contidos no plano plurianual (PPA) 2008-2011, sob o comando do Ministério das Cidades (MCidades).

Apresenta-se, inicialmente, rápido diagnóstico das necessidades habitacionais nas áreas urbanas brasileiras em relação ao déficit habitacional, à inadequação de moradias, à população residente em assentamentos precários e ao esvaziamento das áreas centrais; problemas estruturais que a nova política habitacional necessitará enfrentar para garantir o direito à moradia digna aos cidadãos brasileiros. Em seguida, será exposto breve histórico das políticas do governo federal para o setor habitacional, bem como os aspectos mais relevantes e alguns resultados preliminares alcançados pela Política Nacional de Habitação (PNH), lançada em 2004. A seção subsequente analisa os principais programas habitacionais constantes nos dois últimos PPAs, destacando os recursos financeiros destinados a estes programas, assim como a sistemática e o desempenho do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em que é canalizada a maior parte dos recursos orçamentários destinados à área de habitação. A última seção trata das perspectivas e desafios para o setor habitacional e apresenta algumas sugestões para a melhoria do desempenho da política e dos programas. Conclui-se que a PNH tem alcançado importantes resultados, não obstante que os números relativos ao déficit habitacional e à população residente em assentamentos precários ainda permaneçam em patamares bastante elevados.

2 DIAGNÓSTICO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS NAS CIDADES BRASILEIRAS

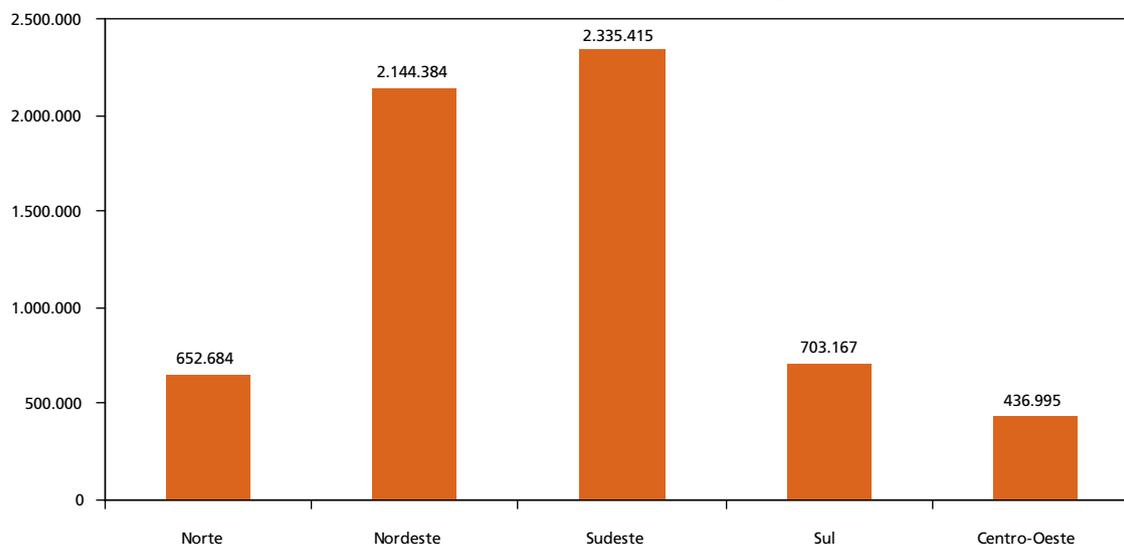
O diagnóstico envolve a análise de quatro aspectos principais: déficit habitacional quantitativo, inadequação de moradias, segregação da população em assentamentos humanos precários e esvaziamento das áreas urbanas centrais. Nesta seção, o foco está na magnitude destes números, bem como na distribuição entre as diferentes regiões brasileiras e os estratos sociais.

O conceito oficial de déficit habitacional diz respeito à necessidade de reposição ou incremento do estoque de moradias em razão da habitação precária – domicílios

improvisados ou construídos com materiais não duráveis; da coabitação familiar¹ – famílias residentes em cômodos ou conviventes secundárias que pretendem constituir novo domicílio unifamiliar; do ônus excessivo com aluguel – famílias urbanas com renda de até três salários mínimos (SMs), cujo gasto com aluguel é superior a 30% da renda; e do adensamento excessivo – famílias em casas e apartamentos alugados com densidade superior a três pessoas por dormitório. O déficit habitacional, estimado a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) era de 6,3 milhões de domicílios em 2007 (IBGE, 2007), concentrado, sobretudo, nas áreas urbanas, que respondiam por 82,6% do déficit total. A maior parte do déficit habitacional concentrava-se na região Sudeste (2,3 milhões ou 37,2%), seguida pela região Nordeste (2,1 milhões ou 34,2%).

GRÁFICO 1

Distribuição percentual do déficit habitacional, segundo as grandes regiões – Brasil, 2007



Fonte: Brasil (2009a).

Elaboração: Ipea.

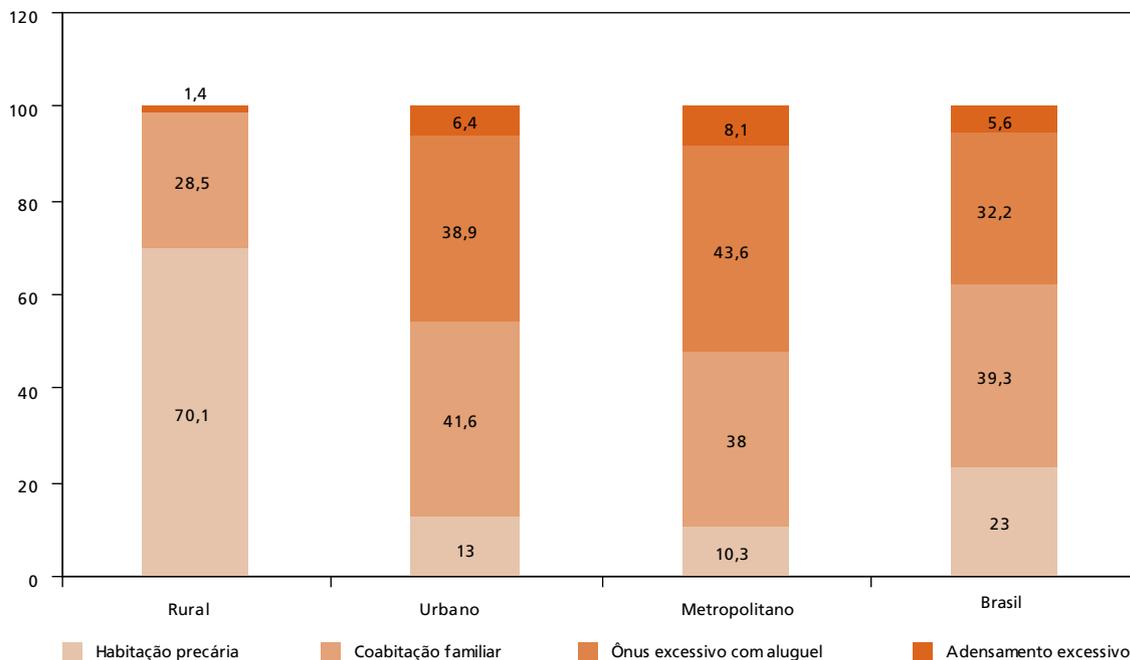
A coabitação familiar é a grande responsável pelas estimativas do déficit habitacional (39,3%) e aflige principalmente os moradores das áreas urbanas. O ônus excessivo com aluguel, problema mais agudo nas metrópoles do Sudeste, representa 32,2% do déficit habitacional, enquanto as habitações precárias, fenômeno característico da zona rural e da região Nordeste, respondem por 23% do total. Os domicílios alugados com adensamento excessivo, componente incluído nas estimativas em 2007, representam 5,6% do déficit e são mais expressivos nas áreas metropolitanas e na região Sudeste.

1. A última publicação da série de estudos sobre déficit habitacional no Brasil (BRASIL, 2009) alterou a metodologia de cálculo do déficit habitacional em relação aos anos anteriores, classificando a coabitação familiar em voluntária e forçada, e incluiu como novo componente do déficit habitacional os domicílios alugados com adensamento excessivo. A PNAD 2007 permitiu qualificação da coabitação familiar no Brasil, por meio da introdução de duas novas perguntas no questionário para as famílias conviventes secundárias: V0409 – principal motivo de morar neste domicílio com outra (s) família (s) e V0410 – intenção de mudar-se e constituir outro domicílio. Nesse sentido, apenas a coabitação forçada entraria no cálculo do déficit. Pela nova metodologia, o déficit habitacional foi reduzido em um milhão de domicílios, se comparado à metodologia anterior. Contudo, deve-se destacar que, ainda com a metodologia antiga, a PNAD 2007 mostra, pela primeira vez, retrocesso dos números para o déficit habitacional em termos absolutos, o que pode ser creditado, em grande medida, à política habitacional adotada pelo governo federal no período recente.

GRÁFICO 2

Déficit habitacional segundo o tipo de componente e a situação censitária – 2007

(Em %)

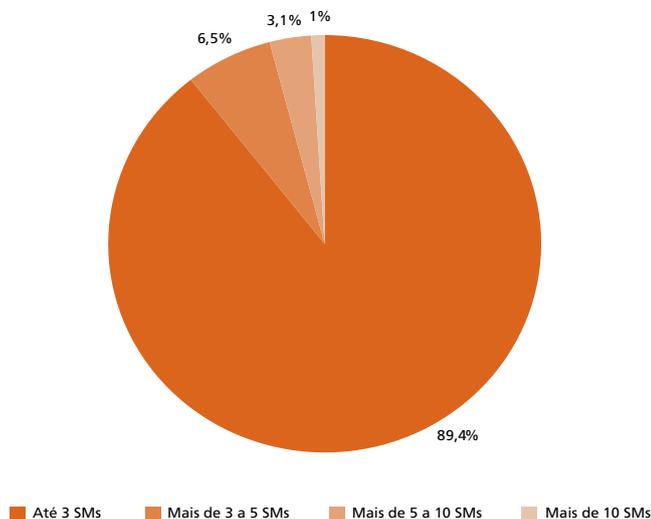


Fonte: Brasil (2009a).
Elaboração: Ipea.

A desagregação do déficit habitacional por faixas de renda confirma que a população com renda de até três salários mínimos é a que mais sofre com este problema, pois 89,4% do déficit (4,6 milhões de domicílios) está concentrado nesta faixa de renda, a qual tem sido a menos favorecida pelas políticas habitacionais historicamente.

GRÁFICO 3

Distribuição percentual do déficit habitacional urbano,¹ segundo faixas de renda média domiciliar mensal em salários mínimos² – Brasil, 2007



Fontes: Brasil (2009a).

Elaboração: Ipea.

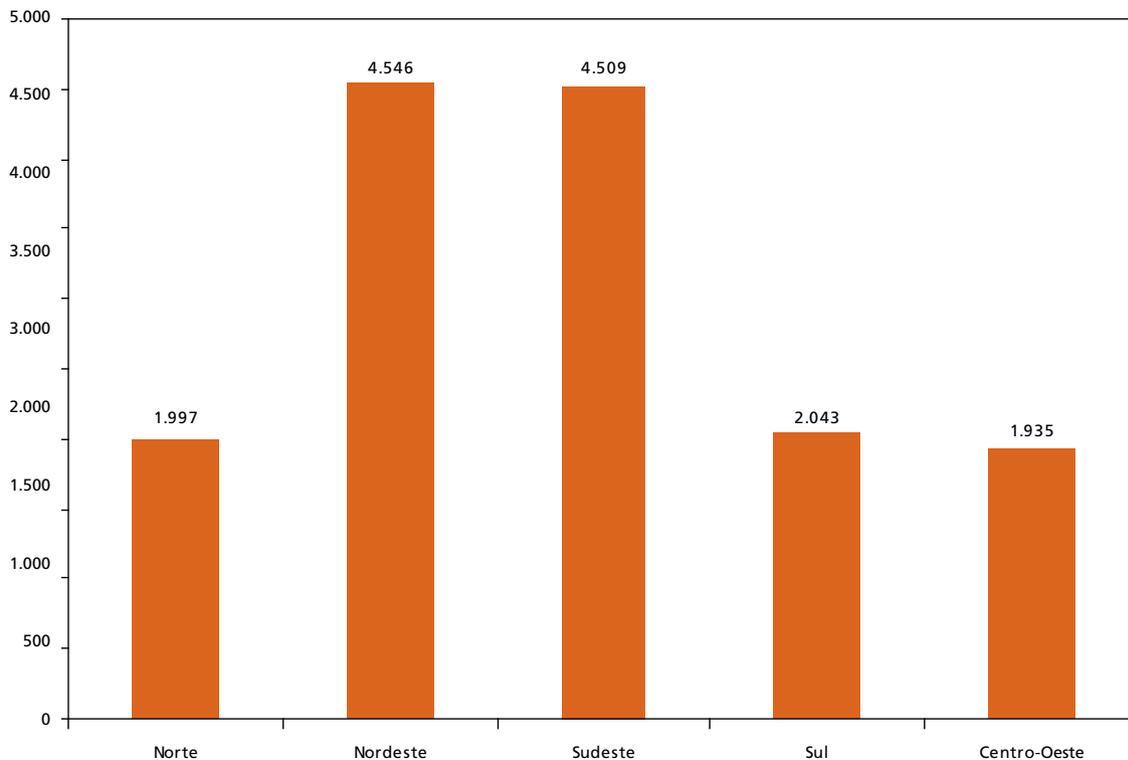
Notas: ¹ Inclusive, o rural de extensão urbana.

² Exclusive, os domicílios sem declaração de rendimentos.

A discussão dos problemas habitacionais, contudo, não se limita apenas ao déficit habitacional *stricto sensu* e à necessidade de construção de novas moradias. Há outras alternativas de política habitacional que podem contribuir para a melhoria das condições de moradia da população. Nas grandes metrópoles brasileiras, os programas de regularização fundiária e urbanização de favelas, por exemplo, têm sido instrumento de política habitacional extremamente importante na luta de moradores de favelas e loteamentos irregulares, pela integração socioeconômica, e têm recebido atenção crescente por parte do governo federal.

O conceito de inadequação/precariedade das moradias reflete problemas que não estão relacionados ao tamanho do estoque de moradias, mas, sim, às suas especificidades internas. Considerando simultaneamente o acesso a serviços de água e esgoto e às condições de habitabilidade dos domicílios, verifica-se que ainda existiam no país, em 2007, cerca de 15 milhões de domicílios urbanos com condições de moradia precárias. Isto posto, eram domicílios particulares, permanentes e urbanos que apresentavam pelo menos uma das seguintes inadequações: ausência de água de rede geral com canalização interna, ausência de esgoto por rede geral ou fossa séptica, ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio, teto e paredes não duráveis, adensamento excessivo (mais de três pessoas por dormitório), não conformidade com os padrões construtivos (aglomerado subnormal) e irregularidade fundiária (propriedades construídas em terrenos de terceiros). Em números absolutos, os domicílios precários concentram-se principalmente nas regiões Nordeste e Sudeste do país; juntas, estas correspondem a 60% do total destes domicílios. A maior parte da inadequação diz respeito à falta de esgotamento sanitário adequado (8,5 milhões), seguida de problemas relativos ao acesso inadequado a serviços de água (3,9 milhões), ao adensamento excessivo (2,2 milhões) e à irregularidade fundiária urbana (2,1 milhões).

GRÁFICO 4
Domicílios particulares, permanentes e urbanos com condições de moradia inadequadas, segundo região geográfica – Brasil, 2007
 (Em milhares)



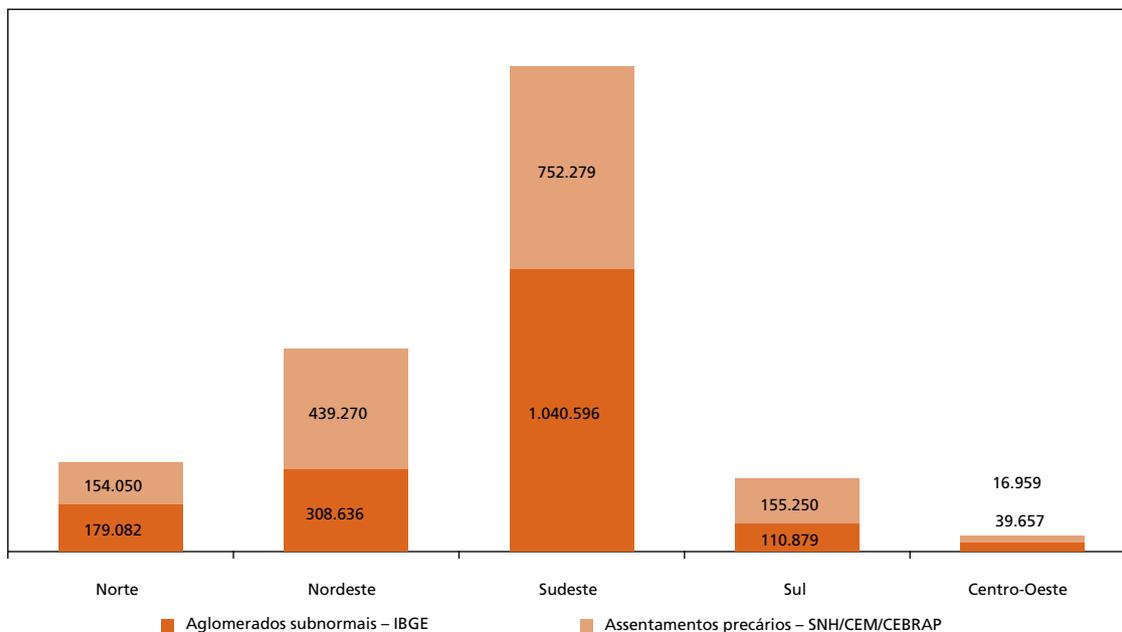
Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2007).
 Elaboração: Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)/Ipea.

Outra importante necessidade habitacional diz respeito à proliferação e à segregação espacial da população residente em assentamentos precários – favelas, cortiços, palafitas, lixões, loteamentos clandestinos ou setores com características socioeconômicas semelhantes. Estudo recente contratado pelo MCidades revelou que existem mais de 12 milhões de brasileiros morando em três milhões de domicílios localizados em assentamentos precários,² aproximadamente 560 municípios brasileiros com mais de 150 mil habitantes ou localizados em regiões metropolitanas (RMs) (BRASIL, 2008a). O número equivale a 14% da população destas cidades e é quase o dobro dos 6,3 milhões que moram em setores censitários classificados como “subnormais” pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a *proxy* tradicionalmente utilizada para favelas e assemelhados. Os domicílios em assentamentos precários localizam-se, sobretudo, nas grandes cidades das regiões Sudeste (1,8 milhão) e Nordeste (747 mil), distribuição espacial relativamente semelhante em termos regionais à do déficit habitacional e das moradias inadequadas, embora com maior concentração metropolitana.

2. Referem-se aos setores especiais de aglomerados subnormais e outros setores precários, em que a população apresenta características socioeconômicas semelhantes às dos setores subnormais.

GRÁFICO 5

Domicílios em assentamentos precários segundo grandes regiões – Brasil, 2000



Fontes: Brasil (2008a), com base em dados do Censo 2000.
Elaboração: Ipea.

Outro problema urbano diz respeito à expansão horizontal das cidades em direção às áreas periféricas e ao esvaziamento dos centros urbanos tradicionais, que perderam população e atividades econômicas, acarretando aumento no número de domicílios vagos nestas áreas. De acordo com dados da PNAD (IBGE, 2007), em 2007, havia sete milhões de domicílios vagos em condições de serem ocupados ou em construção, 5,2 milhões localizados em áreas urbanas, dos quais um quarto é situado nas RMs de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, superando inclusive as estimativas para o déficit habitacional.

3 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS FEDERAIS DE HABITAÇÃO NO BRASIL

A política habitacional passou por fase de desarticulação e grande instabilidade institucional após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, tendo peregrinado por quatro ministérios diferentes, no período de nove anos até a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), em 1995, no primeiro governo FHC. Naquele momento, foram retomados os investimentos em habitação após estabilização da economia, depois de longo período de paralisação dos investimentos na área na gestão do ex-presidente Fernando Collor de Mello. Na época da SEPURB, foi criada a maioria dos programas e das ações habitacionais que existem atualmente, como é o caso dos programas Carta de Crédito, Pró-Moradia, Habitar Brasil e Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), cujas ações foram redistribuídas entre os atuais programas do PPA. A SEPURB foi sucedida

pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedu), ligada à Presidência da República, em 1999, no segundo governo FHC, culminando com a criação do MCidades, em 2003, no primeiro governo Lula. A criação do MCidades representa importante conquista do Movimento pela Reforma Urbana, movimento social que teve início ainda na década de 1970 e fortaleceu-se nas duas décadas subsequentes, tendo importante papel na Constituinte de 1988 e na aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257) em 2001.

A PNH, aprovada em 2004, instituiu o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e definiu as diretrizes gerais que passariam a orientar a atuação do governo federal no setor habitacional (BRASIL, 2004). O SNH é composto por dois subsistemas: *i*) Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) – composto por recursos orçamentários ou fundos públicos destinados ao atendimento da população de baixa renda; e *ii*) Subsistema de Habitação de Mercado (SHM) – composto por recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), com objetivos de reorganizar o mercado privado de habitação, ampliar a captação de recursos e incluir novos agentes no mercado.³

Os objetivos da política habitacional do MCidades, explicitados no documento da PNH, são: *i*) universalizar acesso à moradia digna, em prazo a ser definido pelo Plano Nacional de Habitação (PLANHAB); *ii*) promover urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; *iii*) fortalecer o papel do Estado na gestão da política habitacional e regulação dos agentes privados; *iv*) tornar a questão da habitação prioridade nacional, potencializando os investimentos; *v*) democratizar acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; *vi*) melhorar produtividade e qualidade na produção habitacional; e *vii*) incentivar geração de empregos e renda na construção civil, contribuindo com parcela significativa do PIB.

A partir de 2004, começaram a ser tomadas algumas medidas em direção a preconizada pela PNH, com destaque para:

1. Redução e unificação das taxas de juros dos programas de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) na área de habitação popular, ampliação do prazo máximo para amortização dos financiamentos de pessoas físicas e revisão dos programas e das diretrizes de aplicação dos recursos do FGTS pelas Resoluções do Conselho Curador do FGTS nº 460/2004 e nº 518/2007, gerando grande mudança no uso dos subsídios deste fundo, que passaram a priorizar o financiamento às pessoas físicas com renda familiar bruta mensal de até cinco salários mínimos.
2. Criação do Programa Crédito Solidário, em abril de 2004, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que não investia em habitação desde 1996, visando resgatar participação de associações e cooperativas populares na produção de Habitação de Interesse Social (HIS).

3. A formulação da PNH inspirou-se no Projeto Moradia, elaborado pelo Instituto Cidadania, que serviu de base para o programa de governo do presidente Lula. O Projeto Moradia defendia a tese de que era necessário ampliar o mercado habitacional privado, para que este passasse a atender às classes de renda média e alta por meio dos recursos do SBPE e SFI, a fim de que estes grupos deixassem de pressionar os recursos do FGTS, que deveriam ser direcionados prioritariamente para as faixas de rendas mais baixas.

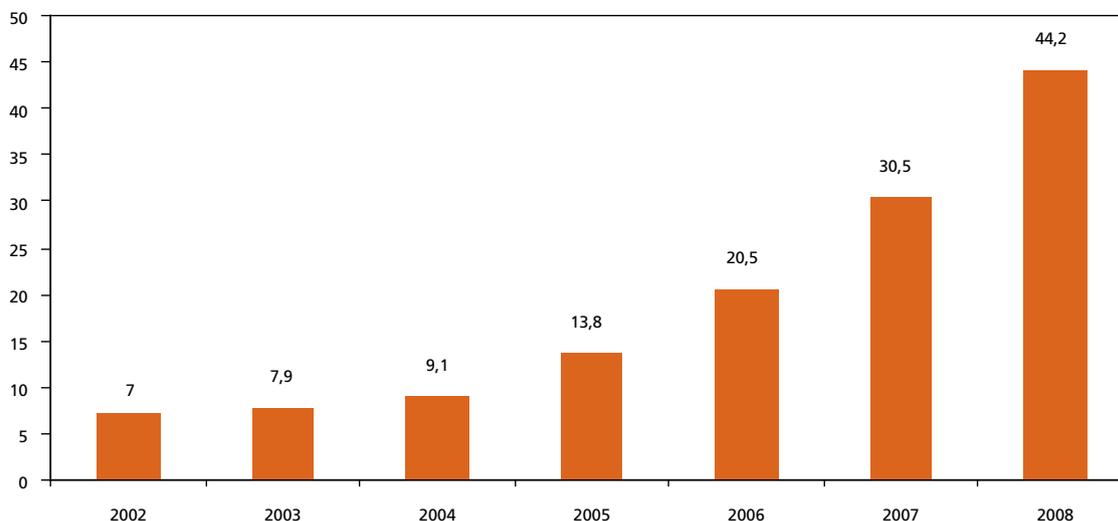
3. Criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, resultado do projeto de lei de iniciativa popular entregue ao Congresso Nacional em 1992. O FNHIS visa articular ações e recursos dos entes federativos, direcionando-os a famílias de baixa renda, e tem alocado R\$ 1 bilhão por ano desde 2006, com previsão de igual montante anual até 2010.
4. Inclusão de ações de habitação e saneamento, sobretudo as relativas à urbanização de favelas, entre investimentos prioritários do PAC em 2007, que preveem aporte de recursos de R\$ 55,9 bilhões para investimentos em habitação, entre 2007 a 2010, incluindo R\$ 11,1 bilhões em urbanização de assentamentos precários.

No tocante à ampliação dos recursos destinados à habitação de mercado, viabilizando a produção voltada para classes de renda média e alta, merece destaque a aprovação das Leis Federais nºs 10.391/2004, 11.033/2004 e 11.196/2005, que conferiram maior segurança jurídica ao financiamento e à produção de habitação de mercado. Para viabilizar a retomada do SBPE, foi determinante a publicação de nova resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN), em 2005, que obrigou os bancos a investirem, em financiamento habitacional, porcentagem de recursos captados por meio do SBPE, revogando resoluções anteriores que permitiam que elas aplicassem tais recursos em títulos da dívida pública depositados junto ao Banco Central (Bacen). A abertura do capital do setor imobiliário também possibilitou crescimento do montante de recursos destinados à habitação, no mercado dos últimos anos.

Outra medida legislativa importante para evitar o contingenciamento de recursos ao setor público e garantir a continuidade do fluxo financeiro para os programas habitacionais foi a edição da Medida Provisória (MP) nº 387, posteriormente Lei nº 11.578/2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos para os entes federativos, destinados à execução das obras relativas a ações incluídas no PAC. A Resolução nº 3.438, do CMN, publicada em 22 de janeiro de 2007, alterou as condições de contratação de crédito pelo setor público junto ao sistema financeiro doméstico, permitindo ampliar a capacidade de endividamento de estados e municípios ao estabelecer limite específico na contratação de operações de crédito voltadas ao atendimento da população residente em assentamentos precários, o que já não ocorria desde 1997. Esta medida permitiu retomada das operações do Pró-Moradia, programa operado com recursos do FGTS e destinado ao financiamento do poder público para habitação popular. O governo adotou, ainda, algumas medidas para dinamizar a indústria da construção civil, como eliminação ou redução da metade do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para 37 produtos da cesta básica e material de construção. Destaque-se que as medidas supracitadas tomadas pelo governo federal nos últimos anos resultaram no montante crescente de recursos alocados para investimentos na área de habitação a partir de 2005 e, sobretudo, 2007, ano de lançamento do PAC. O gráfico 6 mostra claramente o aumento no volume total dos investimentos em habitação, que mais do que quintuplicaram entre 2002 e 2008.

GRÁFICO 6
Evolução dos investimentos em habitação – 2002-2008

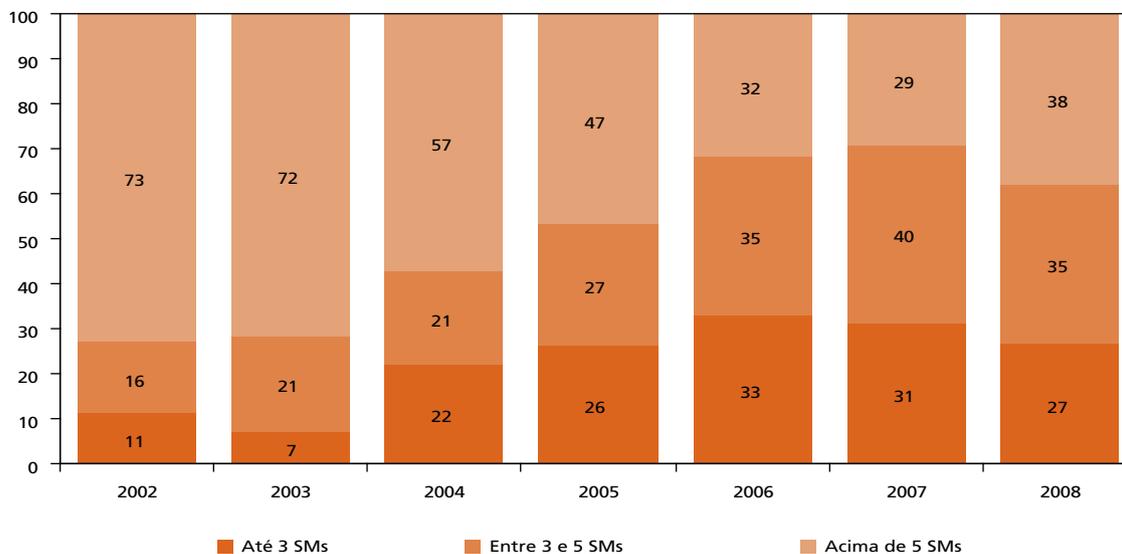
(Em R\$ bilhões correntes)



Fontes: MCidades, Caixa Econômica Federal (CEF) e Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP). Posição em dezembro de 2008.
Obs.: Inclui recursos do FGTS, Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), FDS, Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), CEF e SBPE.
Elaboração: MCidades.

A revisão dos programas do FGTS também permitiu melhor focalização dos recursos deste fundo público, para a população de menor poder aquisitivo (gráfico 6), observa-se nitidamente o aumento da proporção de investimentos destinados à população com renda mensal de até cinco salários mínimos a partir de 2004, notando-se, contudo, retrocesso nesta tendência em 2008. É provável que o montante destinado à população com rendas mais altas volte a crescer, por causa da ampliação no limite do valor dos imóveis que podem ser financiados com recursos do FGTS de R\$ 350 mil para R\$ 500 mil, ocorrida em 27 de março de 2009, por meio da Resolução do CMN nº 3.706, no bojo das medidas lançadas pelo programa Minha Casa, Minha Vida.

GRÁFICO 7
Investimentos habitacionais com recursos do FGTS por faixa de renda da população beneficiária – 2002-2008
 (Em %)



Fonte: Brasil (2008a), com base nos relatórios da CEF. Posição em 31 de dezembro de 2008.
 Elaboração: Ipea.

No documento da PNH estava prevista formulação do PLANHAB que definiria estratégia de ação para equacionar os principais problemas habitacionais brasileiros na próxima década e meia. Este plano insere-se no ciclo de planejamento a longo prazo do governo federal e tem horizonte temporal até 2023, com revisões periódicas nos PPAs formulados em 2011, 2015 e 2019. Estrutura-se em quatro eixos fundamentais: *i)* modelo de financiamento e subsídios; *ii)* política fundiária e urbana; *iii)* cadeia produtiva da construção civil; e *iv)* arranjos institucionais.

O PLANHAB dividiu a população em cinco grupos de atendimento, que necessitariam de níveis diferenciados de subsídios, de acordo com a possibilidade de arcar com o custo do financiamento habitacional. As categorias vão do Grupo 1, que não possui capacidade de assumir empréstimo, ao Grupo 5, que não precisa de ajuda e poderá ser atendido via mercado, como se pode notar no quadro 1.

QUADRO 1
PLANHAB – grupos de atendimento, fontes de recursos e necessidades habitacionais por faixa de renda

Classificação dos grupos de atendimento	Capacidade financeira	Rendimento (em R\$)	Necessidades habitacionais (em milhões de domicílios)	Fonte de recursos
Grupo I	Famílias com renda líquida abaixo da linha de financiamento	Até R\$ 800,00 nas RMs de SP e RJ Até R\$ 700,00 em outras RMs Até R\$ 600,00 nas demais situações	12,9	FNHIS
Grupo II	Famílias que acessam ao financiamento habitacional, mas que requerem subsídio de complemento e equilíbrio	De R\$ 800,00 até R\$ 1.600,00 nas RMs de SP e RJ De R\$ 600,00/700,00 até R\$ 1.200,00 nas demais situações	11,6	FGTS/FNHIS Financiamento com subsídio de complemento e equilíbrio
Grupo III	Famílias que podem acessar ao financiamento habitacional, com subsídio de equilíbrio	R\$ 1.600,00 até 2.000,00 nas RMs de SP e RJ R\$ 1.200,00 até R\$ 2.000,00 nas demais situações	4,8	FGTS Financiamento com subsídio de equilíbrio
Grupo IV	Famílias com capacidade de assumir financiamento habitacional	De R\$ 2.000,00 até R\$ 4.000,00	3,7	FGTS/SBPE
Grupo V	Famílias com capacidade de acesso a imóvel por meio de financiamento de mercado	Acima de R\$ 4.000,00	1,9	SBPE e mercado livre

Fonte: PLANHAB, elaborado pelo Consórcio Instituto Via Pública-LabHab-Fupam-Logos Engenharia.
Elaboração: Ipea.

Característica interessante do PLANHAB é a previsão de programas e tipologias habitacionais consoante o tipo de município – mais de 100 mil habitantes –, entre 20 e 100 mil habitantes e menos de 20 mil habitantes. Algumas das medidas previstas no PLANHAB foram incorporadas ao recém lançado programa Minha Casa, Minha Vida, que tem natureza claramente anticíclica, apostando, mais uma vez, no setor da construção civil como meio rápido e seguro de ampliar as oportunidades de geração de emprego e renda (box 1).

BOX 1

O programa Minha Casa, Minha Vida foi lançado no dia 25 de março de 2009, pela Medida Provisória nº 459/2009, com objetivo de construir um milhão de moradias e combater a crise atual, por meio da geração de emprego e renda com o aumento do investimento na construção civil. O programa compreende cinco ações:

- Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) para aquisição de imóvel novo, pelos segmentos populacionais de menor renda, residentes em áreas urbanas;
- Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) para produção ou aquisição de moradia, pelos agricultores e trabalhadores rurais;
- autorização para a União transferir recursos ao FAR e ao FDS;
- autorização para a União participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHAB); e
- autorização para a União conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Uma das principais consequências previstas neste programa é a redução em 14% do atual déficit habitacional, uma vez que só serão visadas as famílias de até dez salários mínimos. Para o atendimento compatível com as capacidades de pagamento destas famílias, foram definidos três grupos de atuação:

- Para famílias com renda de até três salários mínimos, são previstas a construção de 400 mil unidades habitacionais, por meio de subsídio integral com isenção do seguro. A União aplicará R\$ 16 bilhões, sendo responsabilidade dos estados e municípios cadastramento das famílias e apresentação de projetos em parceria com construtoras.
- Para famílias com renda de três a seis salários mínimos, são previstas a construção de 400 mil unidades habitacionais, por meio de aumento do subsídio parcial em financiamentos com redução dos custos do seguro e acesso ao FGHAB, mediante contribuição de 0,5% do valor da prestação. Além de aporte da União, de R\$ 2,5 bilhões, e do FGTS, de R\$ 7,5 bilhões, estas famílias contarão com redução dos juros e aumento de subsídios.
- Para famílias com renda de seis a dez salários mínimos, são previstas a construção de 200 mil unidades habitacionais, por meio de estímulo à compra com redução dos custos do seguro e permissão de acesso ao FGHAB, mediante contribuição de 0,5% do valor da prestação.

Com isso, o governo intenta não só atacar o problema do déficit habitacional nas faixas de renda mais baixas, nas quais é mais concentrado, como também amenizar o impacto das prestações sobre a renda das famílias. Merece destaque o FGHAB, recorrente instrumento demandado pelos movimentos populares em busca da solução do déficit habitacional. Com alocação de R\$ 2 bilhões, este fundo tem a função de refinar parte das prestações em caso de desemprego e/ou perda da renda familiar. E também é necessário para as famílias de cinco a dez salários mínimos terem acesso ao seguro.

Adicionando os R\$ 6 bilhões para financiamentos à infraestrutura (R\$ 5 bilhões) e à cadeia produtiva da construção (R\$ 1 bilhão), o programa contará com orçamento total de R\$ 34 bilhões que será distribuído regionalmente segundo a distribuição do déficit habitacional: 10% para a região Norte, 34% para a Nordeste, 37% para a Sudeste, 12% para a Sul e 7% para a Centro-Oeste. No entanto, esta distribuição preliminar da quantidade de unidades habitacionais poderá ser influenciada pelo grau de participação dos estados e municípios, para os quais já estão disponíveis os termos de adesão, desde 13 de abril de 2009.

4 ACOMPANHAMENTO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS DO PPA

Esta seção apresenta breve análise dos principais programas habitacionais do governo federal constantes dos dois últimos PPAs (2004-2007 e 2008-2011), destacando os tipos de programas e ações envolvidos, os principais resultados físico-financeiros em termos de investimentos planejados e execução orçamentária. As informações referem-se a todo o período, com foco especial para os investimentos realizados em 2008, com recursos provenientes do orçamento fiscal e da seguridade.

Em linhas gerais, os principais programas finalísticos constantes do PPA 2008-2011 na área de habitação, com gestão a cargo do MCidades, podem ser classificados em três grandes grupos: *i*) programas destinados a agentes do setor público e a pessoas físicas de menor poder aquisitivo (até cinco salários mínimos), custeados fundamentalmente pelo aporte de recursos do orçamento fiscal e da seguridade social, FNHIS, FAR e FDS – Programas Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Habitação de Interesse Social e Reabilitação de Áreas Centrais; *ii*) programa financiado por recursos do FGTS, FAT e do SBPE, destinado a promotores privados e a pessoas físicas com renda superior a cinco salários mínimos – Habitação de Mercado; e *iii*) programa destinado a aumentar os patamares de eficiência e qualidade da indústria da construção civil nacional – PBQP-H.

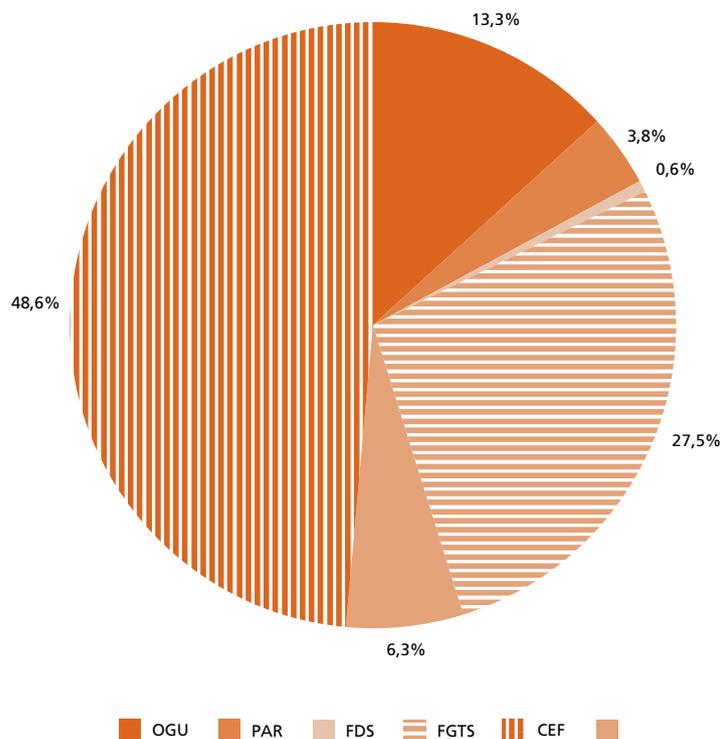
Esses programas tiveram poucas alterações em relação aos constantes do PPA 2004-2007, mantendo, inclusive, objetivos, público alvo, ações e nomenclatura comuns, à exceção do programa Habitação de Mercado, anteriormente denominado Financiamento Imobiliário Habitacional. Grande parte destes programas e ações também compõe o portfólio de investimentos governamentais considerados prioritários pelo governo federal e que integram o PAC, um dos eixos estruturantes do atual PPA, que, por sua vez, contempla ações do Projeto Piloto de Investimentos (PPI). Conforme acordo estabelecido com o Fundo Monetário Internacional (FMI), os recursos destinados aos projetos integrantes do PPI, provenientes do OGU, seriam contabilizados à parte do cálculo do resultado primário do Tesouro Nacional e não estariam sujeitos a nenhum tipo de contingenciamento orçamentário, o que garantiria fluxo financeiro tempestivo à execução das obras.

Como o foco da análise deste estudo prioriza principalmente os programas voltados para o setor público e a inclusão social da população de baixa renda, financiados prioritariamente com recursos orçamentários, optou-se por utilizar como fonte de informação principal os dados constantes do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), do Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal (Siafi) e dos documentos oficiais produzidos pelos órgãos do ciclo de gestão.

A previsão de recursos para os quatro programas habitacionais finalísticos sob responsabilidade do MCidades constantes do PPA é de R\$ 83,2 bilhões para o período 2008-2011, sendo R\$ 11 bilhões provenientes de recursos orçamentários do Orçamento Fiscal e da Seguridade e R\$ 72 bilhões de recursos não orçamentários. Entre as fontes não orçamentárias, destacam-se os investimentos com recursos de financiamento do SBPE (R\$ 40 bilhões), o FGTS (R\$ 22,8 bilhões) e os complementos com recursos próprios da CEF (R\$ 5,2 bilhões), do FAR (R\$ 3,2 bilhões) e do FDS (R\$ 500 milhões).

GRÁFICO 8

Distribuição percentual dos recursos previstos para programas habitacionais no PPA 2008-2011, por fonte de recursos



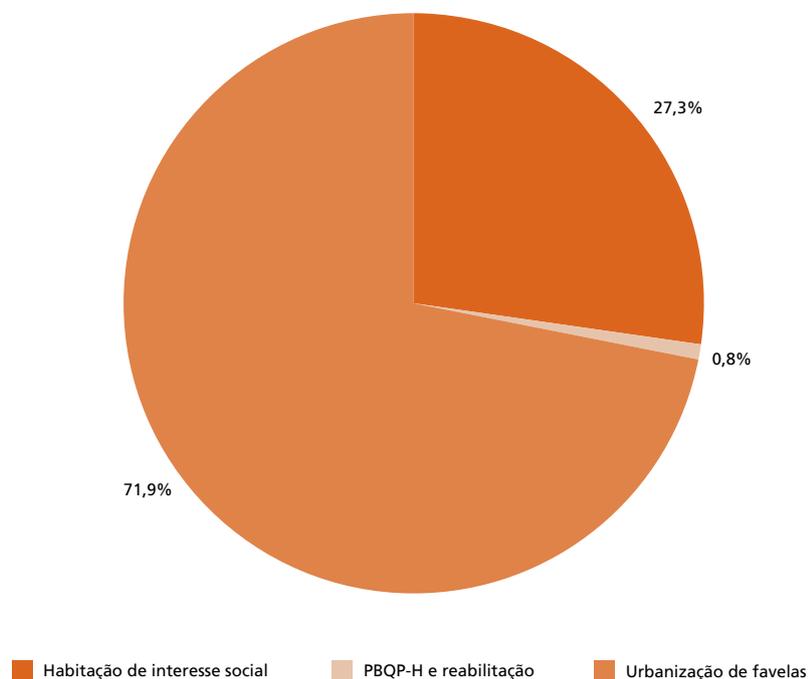
Fonte: Brasil (2009d).
Elaboração: Ipea.

Em termos de alocação regional, os investimentos previstos no atual PPA privilegiam, sobretudo, as regiões Sudeste e Nordeste, nas quais destinam-se, respectivamente, 37,9% e 28% dos recursos totais alocados nos quatro programas, respeitando o perfil regional das necessidades habitacionais.

Do total de R\$ 11 bilhões de recursos orçamentários previstos para investimentos em habitação no quadriênio 2008-2011, R\$ 7,9 bilhões (71,9%) destinam-se ao Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e R\$ 3 bilhões (27,3%) ao Programa de Habitação de Interesse Social. Aos programas de Reabilitação de Áreas Centrais e PBQP-H estão destinados R\$ 92,5 milhões, menos de 1% do montante total, o que mostra que, apesar da importância destes dois programas para a qualidade de vida e do ambiente construído, estes não figuram entre as prioridades governamentais para a área urbana, seja em termos do pequeno montante de recursos destinado no PPA, mas, sobretudo, pelo fato de não integrarem as ações do PAC, que reúne os investimentos considerados prioritários pelo governo federal e coloca os programas incluídos a salvo de discontinuidades do fluxo de investimentos e contingenciamentos orçamentários.

GRÁFICO 9

Participação percentual na previsão de recursos orçamentários para habitação por programa – PPA 2008-2011



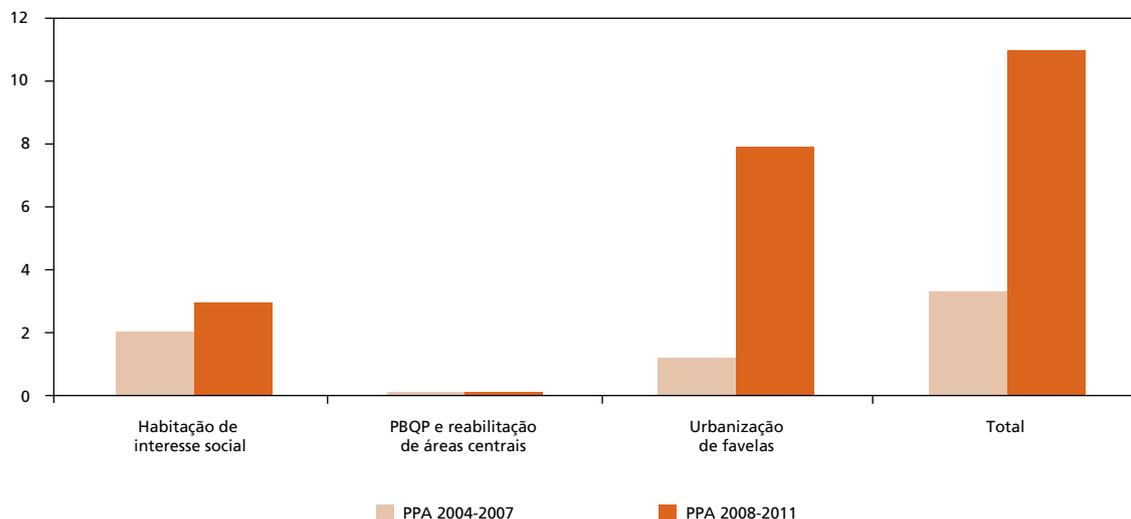
Fonte: Brasil (2009d).
Elaboração: Ipea.

Comparando-se a previsão de recursos orçamentários para habitação nos dois últimos PPAs, nota-se nitidamente a prioridade conferida ao Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários no PPA 2008-2011, que teve os seus recursos mais do que triplicados, enquanto o montante destinado ao programa de Habitação de Interesse Social sofreu apenas ligeiro aumento nominal. Mais uma vez, evidencia-se a baixa importância dada pelo governo federal aos programas de reabilitação de áreas centrais e melhoria da produtividade na construção civil – apesar de constarem das diretrizes gerais da PNH –, dado que os recursos disponibilizados no atual PPA para estes dois programas chegam a ser inferiores, em termos nominais, à previsão constante do PPA 2004-2007.

GRÁFICO 10

Recursos orçamentários previstos para programas habitacionais nos PPAs – 2004-2007 e 2008-2011

(Em bilhões)



Fonte: Brasil (2003).

Elaboração: Ipea.

A tabela 1 apresenta a execução financeira das ações orçamentárias para os programas habitacionais em 2008, à exceção do programa Habitação de Mercado, que contempla apenas as ações não orçamentárias. Como já era de se esperar, entre os quatro programas analisados, o que apresentou melhor desempenho no ano foi o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, que respondeu por mais de 75% do total liquidado, alcançando execução de R\$ 2,2 bilhões, ou 96,3% do seu total previsto. Em segundo lugar, ficou o Programa de Habitação de Interesse Social, com nível de execução de 76%. O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais conseguiu empenhar R\$ 13 milhões dos R\$ 34 milhões destinados, ou 39%. A pior performance, em volume de recursos e termos de execução, ficou por conta do PBQP-H, com percentual de realização de 3%. O desempenho dos programas em 2008 evidencia, mais uma vez, a aposta do governo federal no Programa de Urbanização de Favelas.

TABELA 1
Execução financeira das ações orçamentárias, por programa – 2008

Programa	LOA + créditos (a) (em R\$)	Empenho liquidado (b) (em R\$)	b/a (em %)
Programa de Habitação de Interesse Social	937.978.389	713.274.849	76,04
Programa de Reabilitação de Áreas Centrais	33.915.942	13.163.900	38,81
Programa Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H)	1.800.000	55.918	3,11
Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	2.328.580.034	2.243.166.144	96,33

Fonte: Sigplan/MPOG.
Elaboração: Ipea.

A próxima seção dedica um pouco mais de atenção para a implementação do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Carro-chefe da atuação governamental no setor de habitação popular, este programa inclui urbanização de favelas e erradicação de palafitas, que figuram entre as prioridades do governo Lula e tiveram o fluxo de recursos garantido a partir de 2007, com sua inclusão no PAC (BRASIL, 2008c).

4.1 Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

O Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários tem por objetivo promover a melhoria das condições de habitabilidade em assentamentos humanos precários, por meio da urbanização, regularização fundiária e integração ao tecido urbano da cidade. O público-alvo deste programa são as famílias de baixa renda moradoras de assentamentos precários, com rendimentos de até três SMs. Em relação à abrangência espacial, o programa prioriza os municípios pertencentes a RMs, Regiões Integradadas de Desenvolvimento (Rides), capitais estaduais e municípios com mais de 150 mil habitantes, onde se concentram os assentamentos precários em termos absolutos, embora possa atuar também na zona rural.⁴

O programa tem gestão do MCidades e é operado pela CEF. Os agentes proponentes e executores das ações são os estados, o Distrito Federal e os municípios, que necessitam aportar contrapartidas. O programa articula ações das diferentes secretarias do MCidades (Habitação, Programas Urbanos, Saneamento Ambiental e Mobilidade Urbana) com ações de diversos ministérios: MPOG, por meio da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Ministério da Integração Nacional (MI), por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), Ministério da Justiça (MJ) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). O programa engloba as seguintes ações: *i)* apoio a empreendimentos de saneamento integrado em assentamentos precários; *ii)* apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários; *iii)* apoio à prevenção e à erradicação de riscos em assentamentos precários; *iv)* apoio a projetos de regularização fundiária

4. O programa prevê investimentos em saneamento integrado e urbanização de favelas, com recursos do OGU, em grandes complexos das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, tais como: Manguinhos, Rocinha e Complexo do Alemão, no município do Rio de Janeiro; Heliópolis e Paraisópolis, em São Paulo; Vila Estrutural, no Distrito Federal; Vila Dique e Nazaré, em Porto Alegre; Guarituba, em Curitiba; entre outros. Também estão previstas ações de erradicação de palafitas e habitações em áreas de risco nos seguintes municípios: Rio Branco, Manaus, Macapá, Belém, Ananindeua, Santarém, Marabá e Castanhal, no estado do Pará (PA); Porto Velho, em Rondônia (RO); Lauro de Freitas, Fortaleza, João Pessoa, RM de Recife, Baixada Santista e outros 72 municípios de grande porte (BRASIL, 2008c).

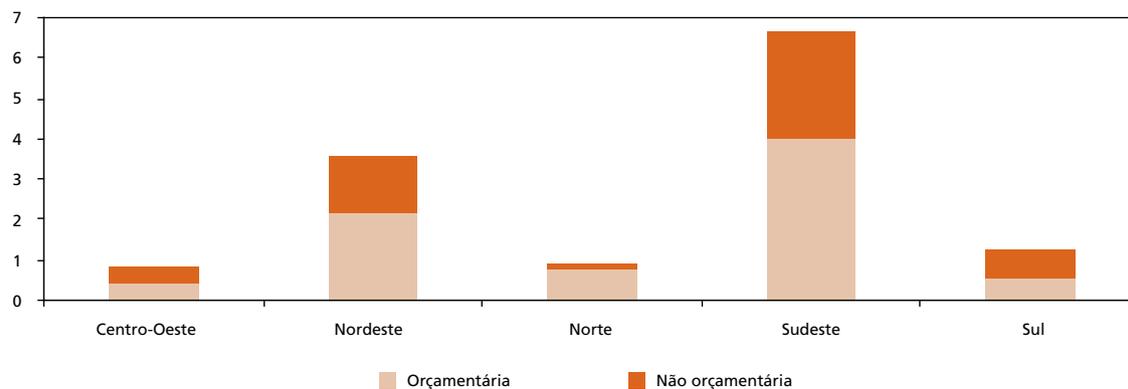
sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas – Papel Passado; *v*) apoio à urbanização de assentamentos precários – Habitar-Brasil; *vi*) financiamento à pessoas físicas para aquisição de material de construção – Carta de Crédito; *vii*) financiamento ao poder público para urbanização de assentamentos precários – Pró-Moradia; e *viii*) apoio a projetos de saneamento ambiental em assentamentos precários – PAT/Prosaneer, ação existente até 2007, com restos a pagar em 2008, além da ação relativa à gestão e à administração do programa.

Como se pode notar, o espectro de ações do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários é bastante amplo e envolve grande diversidade de modalidades, tais como: ações de prevenção de riscos e recuperação ambiental de áreas degradadas, construção de equipamentos comunitários e infraestrutura física, instalações hidráulico-sanitárias no interior dos domicílios, ampliação e reforma das unidades habitacionais, parcelamento de glebas, regularização fundiária e trabalhos social e comunitário. Tais ações podem envolver a permanência ou o reassentamento das famílias no interior das comunidades urbanizadas.

As principais fontes de recursos do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários são os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (59,4%). Os investimentos programados no PPA 2008-2011 para este programa priorizam a região Sudeste, com 50% dos investimentos, seguida da região Nordeste, com 26,9% e da região Sul, com 9,5% do total.

GRÁFICO 11

Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários – recursos previstos no PPA 2008-2011, segundo fonte e região geográfica
(Em bilhões)



Fonte: Brasil (2007).
Elaboração: Ipea.

No que diz respeito ao montante investido e à execução financeira do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, em relação às fontes orçamentárias, a tabela 2 mostra aumento substancial dos recursos destinados ao programa nos três últimos anos; principalmente a partir de 2007, ano de lançamento do PAC, quando os recursos dobraram em relação a 2006 e mantiveram patamar semelhante ao de 2008.

Outro destaque positivo trazido pelo PAC é a melhoria do desempenho do programa em termos de execução financeira, garantindo fluxo contínuo de recursos para as ações incluídas neste. Em 2008, o empenho liquidado correspondeu a 96,3% do previsto, ao passo que, em 2004, o percentual de realização não passava de 65,8%.

TABELA 2

Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários – investimentos programados e execução orçamentária – 2004-2008

(Em valores correntes)

Ano	LOA + créditos (a) (em R\$)	Empenho liquidado (b) (em R\$)	b/a (em %)
2004	423,8	278,9	65,8
2005	312,7	268,7	85,9
2006	1.144,7	949,4	82,9
2007	2.208,6	1.910,2	86,5
2008	2.328,6	2.243,2	96,3

Fonte: Brasil (2009d).

Elaboração: Ipea.

A *performance* relativa à execução financeira das ações foi bastante heterogênea, com percentuais de realização que variaram de 0% a 100%. A tabela A 1 (Anexo) destaca as execuções orçamentárias financeira e física do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários em 2008.

Entre as ações beneficiadas com recursos do PAC, a ação apoio a empreendimentos de saneamento integrado em assentamentos precários foi a que teve melhor desempenho com relação à execução física: aproximadamente 96,8% das 51.809 famílias previstas foram beneficiadas. A ação apoio à urbanização de assentamentos precários, embora tenha realizado quase a totalidade do investimento previsto, beneficiou aproximadamente 43,8% das famílias, isto é, 43.451 famílias. De maneira similar, a ação apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, não obstante tenha realizado 100% de seu investimento, beneficiou apenas 12,8% do previsto em termos físicos, isto é, 3.683 famílias. Outra ação que teve excelente desempenho financeiro, embora contasse com volume de recursos reduzidos, foi a ação apoio à urbanização de assentamentos precários (Habitar Brasil), com 100% de realização. O desempenho financeiro da ação relativa à urbanização no Complexo de Manguinhos, no município do Rio de Janeiro, também foi bastante favorável, com 98,9% de realização. Já as ações de apoio à prevenção e à erradicação de riscos e apoio a projetos de regularização fundiária apresentaram fraco desempenho em 2008, com execuções físicas e financeiras bem abaixo do desejável, com o empenho liquidado neste ano tendo correspondido a apenas 17,6% e 11,5% do investimento previsto, respectivamente.

Comentário geral que pode ser feito sobre a performance do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários refere-se ao melhor desempenho das ações de apoio à urbanização de assentamentos precários, ao saneamento integrado e à melhoria das

condições de habitabilidade – incluídas no PAC –, comparativamente às ações de regularização fundiária e prevenção de riscos, que não estão presentes neste. Isto demonstra claramente a opção política do atual governo em privilegiar a construção de obras de infraestrutura, que tiveram o fluxo financeiro garantido e livre de contingenciamentos ao serem incluídas no PAC, enquanto outras ações igualmente relevantes, para melhorar as condições habitacionais da população foram relativamente negligenciadas. De acordo com relatório de prestação de contas da Controladoria-Geral da União (CGU), a ação apoio à prevenção e erradicação de riscos em assentamentos precários teve 80% dos seus recursos contingenciados, o que fez com que seu desempenho tivesse sido bem inferior ao planejado no ano e prejudicou o alcance das suas metas físicas e financeiras.

O PPA prevê o uso de cinco indicadores para analisar o desempenho do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários: *i)* taxa de domicílios em assentamentos subnormais com adensamento excessivo, *ii)* taxa de domicílios em assentamentos subnormais nas áreas urbanas; *iii)* taxa de domicílios em assentamentos subnormais sem infraestrutura urbana adequada; *iv)* taxa de domicílios urbanos em processos de regularização fundiária ocupados por famílias com renda de até cinco salários mínimos; e *v)* taxa de domicílios urbanos com irregularidade fundiária ocupados por famílias até cinco salários mínimos.

Os setores classificados pelo IBGE como aglomerados subnormais são usados como *proxy* de assentamentos precários, para o cálculo dos indicadores. Embora quatro dos cinco indicadores possam ser calculados anualmente a partir dos microdados da PNAD, as estimativas constantes do PPA encontram-se defasadas e aparentemente apresentam problemas metodológicos, como é o caso do indicador de adensamento excessivo publicado (10,5%), que parece referir-se ao total de domicílios urbanos, e não à porcentagem de domicílios em assentamentos subnormais com adensamento excessivo, que é bem mais elevada (19,2%), apenas para citar exemplo.

A princípio, as metas previstas para os indicadores ao final do PPA, excessivamente otimistas, também não devem ser cumpridas, a julgar pelo desempenho recente de tais indicadores.

A tabela 3 apresenta cálculos para os indicadores de desempenho do programa, feitos a partir dos microdados da PNAD, para o período 2003-2007. Como a informação sobre o percentual de favelas em processo de regularização não está disponível, não foi possível calcular o indicador citado na alínea 4. A análise da evolução dos indicadores de desempenho sugere impacto bastante positivo das ações componentes do programa, pois os indicadores relativos aos serviços de acesso a água, esgotamento sanitário, banheiro no interior da moradia e adensamento excessivo apresentaram sensível melhora entre 2003 e 2007. Já os indicadores relativos à regularização fundiária permaneceram relativamente constantes ao longo do tempo, mostrando que o programa não conseguiu avançar muito neste quesito, seja em razão do baixo volume de recursos dedicados a esta rubrica, ou das dificuldades, complexidades e morosidades inerente ao processo de regularização fundiária.

TABELA 3
Indicadores de monitoramento do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários – 2003-2007
 (Em %)

Indicadores	2003	2004	2005	2006	2007	Índice final PPA	
Taxa de domicílios em assentamentos subnormais com adensamento excessivo	22,6	21,2	20,3	20	19,2	1,5	
Taxa de domicílios em assentamentos subnormais nas áreas urbanas	4,6	4,6	4,6	4,5	4,4	2,23	
Taxa de domicílios em assentamentos subnormais sem infraestrutura urbana adequada	Teto durável	2,1	1,8	1,3	2	3,7	–
	Parede durável	4	4	3,5	2,7	2,2	–
	Água de rede geral canalizada	14,5	10,6	11,6	8,4	10,5	–
	Esgoto de rede geral ou fossa séptica	31,7	31,9	25,9	28,4	23,4	–
	Banheiro de uso exclusivo	5,5	4,2	4,2	2,9	3,2	–
	Sem ao menos um dos critérios acima	42,3	40,2	36,2	36,4	34,7	11,12
Taxa de domicílios urbanos com irregularidade fundiária ocupados por famílias com renda de até cinco salários mínimos	5,7	5,4	5,5	5,6	5,2	–	

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE (IBGE, 2007).
 Elaboração: Dirur/Ipea.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários é relativamente bem focalizado e que suas ações produzem importantes efeitos no sentido de promover a inclusão social da população em estado de vulnerabilidade e combater a segregação espacial, contribuindo, dessa maneira, para o alcance de vários dos objetivos do governo constantes do PPA 2008-2011, com destaque para os objetivos 1 – Promover a inclusão social e a redução das desigualdades; 2 – Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; e 5 – Implantar infraestrutura eficiente e integradora do território nacional. O programa também contribui, ainda que em menor escala, para o alcance do objetivo 9 – Promover ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos, pois as ações do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) priorizam a atuação em comunidades incluídas nos projetos de urbanização de favelas do PAC.

Por último, cabe comentar alguns fatos que dificultam a tarefa de acompanhamento da política e dos programas, tais como: problemas de integração dos sistemas de informação a cargo da CEF, do MCidades e do MPOG, que apresentam, por vezes, valores bastantes díspares entre si. A CEF, o Conselho Curador do FGTS e o MCidades também utilizam muitas vezes em seus relatórios gerenciais a nomenclatura original dos programas à época de sua criação, o que, aliado à superposição de programas sob diferentes nomenclaturas, dificulta sobremaneira as atividades de acompanhamento e monitoramento, prejudicando em muito a transparência e o *disclosure* da informação acerca dos investimentos públicos em habitação. Embora o Sigplan e o Siafi sejam excelentes fontes de informação no que diz respeito à execução dos recursos orçamentários, deixam a desejar, quanto ao acompanhamento da execução dos programas financiados por recursos não orçamentários. É necessária maior transparência na aplicação dos fundos públicos, bem como dos recursos próprios das agências oficiais de fomento como a CEF e o BNDES, com a inclusão destes no Sigplan e acompanhamento mais rigoroso de suas ações por parte do MPOG e dos órgãos do ciclo de gestão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise elaborada ao longo deste capítulo mostrou que o governo federal foi muito bem sucedido no alcance de alguns dos objetivos constantes da PNH. Conseguiu potencializar os investimentos e incluiu as ações habitacionais, principalmente as relativas à urbanização de assentamentos precários, entre os investimentos prioritários constantes do PAC. O MCidades também fortaleceu o papel do Estado na regulação do mercado habitacional, retomou as operações de crédito no âmbito do SBPE e dinamizou a indústria da construção civil, com impactos positivos em termos de melhoria das condições de moradia e redução do déficit habitacional. Contudo, importantes objetivos e diretrizes da PNH foram negligenciados, sobretudo os relativos à ocupação do solo urbano. Embora a política fundiária apareça nos documentos oficiais como elemento estratégico para a implementação da PNH, o discurso não se traduziu, na prática, em orçamento para terra urbanizada, regularização fundiária, recuperação de áreas centrais e prevenção e erradicação de riscos.

Os programas e as ações estiveram muito calcados na execução de obras físicas, ancoradas nos projetos componentes do PAC, e na facilitação do acesso à casa própria e segmentação por faixas de renda em salários mínimos, nos moldes do BNH, ignorando que as necessidades habitacionais estão relacionadas, sobretudo, com as fases do ciclo de vida das famílias (MORAIS; CRUZ, 2007). No que se refere aos assentamentos precários, as políticas ainda estão focadas em programas/ações compensatórios e mitigadores. É preciso ter em mente que tão importante como urbanizar e integrar as favelas já existentes à cidade é prevenir a formação de novas favelas, o que só se conseguirá mediante políticas habitacionais e sociais proativas, que permitam inserção mais favorável da população de baixa renda nos mercados de trabalho e habitação. Nesse sentido, seria interessante integrar as ações habitacionais propriamente ditas com outras ações de natureza social, como política de geração de emprego e renda, saúde, educação, juventude, reforçando os trabalhos sociais do PAC. Programas e ações como locação social, autoconstrução assistida e recuperação de centros urbanos deveriam ser fortalecidos, sobretudo nas metrópoles e cidades de maior porte, permitindo localização mais favorável das famílias na cidade, junto aos equipamentos urbanos e centros de emprego. As ações de desenvolvimento institucional também deveriam ser reforçadas, para que os entes federativos tenham melhores condições técnicas para desenvolver projetos e políticas habitacionais, principalmente nos municípios de menor porte.

Em suma, apesar do aumento no volume dos recursos investidos em habitação a partir de 2004, os números elevados para o déficit habitacional, as moradias inadequadas e os domicílios em assentamentos precários configuram importantes desafios a ser enfrentados pelo governo federal nos próximos anos, mostrando a necessidade da formulação de políticas habitacionais mais adequadas aos níveis de renda e às necessidades habitacionais da população brasileira. Aumentos no volume de crédito e subsídios à demanda, se não forem acompanhados por medidas de estímulo à otimização do uso do estoque fundiário já existente, combate

aos vazios urbanos e aumento da oferta de terra urbanizada e de habitação popular com localizações acessíveis, poderão redundar na subida de preços dos imóveis e insumos da construção civil, excluindo a população de baixa renda do mercado habitacional e perpetuando os problemas que se tentou resolver.

Por último, a título de desenvolvimento de estudos futuros sugere-se melhorar a informação existente sobre população residente em assentamentos precários, estoque de domicílios vagos em condição de ser ocupados e população beneficiária das intervenções relativas à urbanização de favelas, regularização fundiária e requalificação de centros urbanos já realizadas, prestando especial atenção à recuperação dos investimentos em benefício público ou coletivo e ao combate a eventuais processos de gentrificação e expulsão da população de menor poder aquisitivo das áreas objeto das intervenções governamentais.

REFERÊNCIAS

- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.usjt.br/arq.urb/>>. Acesso em: 28 mar. 2009.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). *Plano Plurianual 2004-2007: mensagem presidencial*. Brasília, 2003.
- _____. Ministério das Cidades (MCidades). Política Nacional de Habitação (PNH). *Cadernos MCidades*, Brasília, n. 4, 2004.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). *PPI: Projeto Piloto de Investimentos. Relatório de situação*. Brasília, 2006.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). *Plano Plurianual 2008-2011: mensagem presidencial*. Brasília, 2007.
- _____. Ministério das Cidades (MCidades). Secretaria Nacional de Habitação (SNH). Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Centro de Estudos da Metrópole (CEM). *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília, 2008a.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). *Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília, 2008b.
- _____. Ministério das Cidades (MCidades). *Resultados, projeções e ações*. Brasília, 2008c.
- _____. Ministério das Cidades (MCidades). Secretaria Nacional de Habitação (SNH). Fundação João Pinheiro. *Déficit habitacional no Brasil 2007*. Brasília, 2009a.
- _____. Controladoria-Geral da União (CGU). *Prestação de Contas Presidencial – PCPR 2008. Relatório da atuação governamental e o balanço geral da União*. Brasília, 2009b.
- _____. Ministério da Fazenda (MF). *Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal (Siafi)*. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/SIAFI/index.asp>>. Acesso em: 15 mar. 2009c.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan)*. Disponível em: <www.sigplan.gov.br>. Acesso em: 5 mar. 2009d.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007*: microdados – pesquisa básica. Rio de Janeiro, 2007. 1 CD-ROM.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo, 2000.

IPEA. *PNAD primeiras análises*. Brasília, 2008 (Série Comunicado da Presidência, n. 7).

MORAIS, M. P.; CRUZ, B. O. Housing demand tenure choice and housing policy in Brasil. Washington, D. C. *In: IV URBAN RESEARCH SYMPOSIUM*, maio 2007. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/urban/symposium2007/papers/piedade.pdf>>.

ANEXO

TABELA 1A

Execução financeira do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários – ações orçamentárias – 2008

Ações	LOA + créditos (a)	Liquidado/ realizado (b)	b/a (em %)	LOA + créditos (c)	Liquidado/ realizado (d)	d/a (em %)	PAC ¹
	Financeiro (em R\$)	Financeiro (em R\$)		Físico	Físico		
7L77 – Apoio a empreendimento de saneamento integrado em Campina Grande (PB)	7.250.000	–	–	620	–	–	Não
006H – Apoio a empreendimentos de saneamento integrado em assentamentos precários em municípios de RMs de Rides ou municípios com mais de 150 mil habitantes	6.760.524	6.760.5240	100	Não há previsão de execução física	Não há previsão de execução física	–	Sim
10S3 – Apoio a urbanização de assentamentos precários	1.208.541.991	1.208.162.323	99,97	99.181	43.451	43,81	Sim
10S5 – Apoio a empreendimentos de saneamento integrado em assentamentos precários em municípios de RMs e Rides, ou municípios com mais de 150 mil habitantes	647.522.823	646.489.363	99,84	51.809	50.168	96,83	Sim
10S6 – Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários	344.647.600	344.641.552	100	28.674	3.683	12,84	Sim
7L73 – Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários no município do estado do Rio de Janeiro (RJ)	20.035.638	–	–	1.426	–	–	Não
7L74 – Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários situados na parte alta de Maceió (AL)	20.155.211	4.545.400	22,55	1.735	–	–	Não
8865 – Apoio à prevenção e à erradicação de riscos em assentamentos precários	1.500.000	263.671	17,58	8,00	–	–	Não
8866 – Apoio a projetos de regularização fundiária sustentável em assentamentos precários – Papel Passado	31.780.000	3.649.445	11,48	130.667	4.715	3,61	Não
0644 – Apoio à urbanização de assentamentos precários Habitar Brasil	2.626.401	2.626.401,00	100	Não há previsão de execução física	Não há previsão de execução física	–	Sim
7L71 – Apoio à urbanização de assentamentos precários no município de Rio Branco (AC)	21.524.208	10.000.000	46,46	1.836	–	–	Não
7L72 – Apoio à urbanização de assentamentos precários no Complexo de Mangueiros (RJ)	16.035.638	15.857.846	98,89	1.263	–	–	Sim

Fontes: Sigplan/MPOG e Siafi/Ministério da Fazenda (MF).¹
Elaboração: Ipea.

DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO

1 APRESENTAÇÃO

O objetivo deste estudo é avaliar o quadro atual da Política Nacional de Saneamento Básico, focalizando principalmente os aspectos referentes à evolução da cobertura dos serviços e à distribuição regional, mas realizando esta avaliação a partir do comportamento recente da política de financiamento, efetivada em função do segundo mandato do atual governo, quando passa a ocorrer inflexão nos padrões de financiamento vigentes até 2003.

Além da incorporação de indicadores relativos à situação da cobertura domiciliar dos serviços de saneamento básico e ao volume de investimentos realizados nos anos recentes, a pesquisa incorpora algumas informações institucionais acerca do modelo organizacional e o *modus operandi* da política, além de referências ao papel central exercido pelas grandes companhias estaduais de saneamento básico na configuração do quadro atual deste no Brasil. O sentido destas referências é esclarecer alguns dos condicionantes institucionais que incidem sobre o atual desempenho da política. Ao fim, o trabalho explicita alguns desafios político-administrativos a ser enfrentados pelo governo federal frente aos objetivos de universalizar os serviços de saneamento básico no país.

2 O QUADRO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA

Após décadas de inserção setorial secundária e permanente crise de financiamento, a política de saneamento parece ter atingido grau de maturidade institucional suficiente para mobilizar amplo apoio no âmbito governamental e dispor de forte consenso social acerca do papel crucial que exerce no processo de redução das desigualdades sociais. Nos últimos quatro anos, esta centralidade política vem traduzindo-se em crescentes aportes de recursos públicos e na formalização de sólida base político-administrativa e institucional de referência, inclusive com a formalização do novo marco regulatório do setor, reivindicação histórica dos agentes públicos e privados que atuam na política.

Mas os desafios da Política Nacional de Saneamento Básico ainda estão longe da equação plena. O novo marco regulatório ainda tem de enfrentar o teste de ser capaz de ordenar setor dependente do ritmo das grandes operadoras regionais de saneamento básico e caracterizado por forte assimetria decisória entre estas e os municípios titulares dos serviços. O que ainda vigora no setor desde o fim do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) é o padrão de atuação autônomo e fragmentado, modelo operacional que reduz significativamente as possibilidades da política estruturar-se sobre bases organizacionais cooperativas e eficientes.

Em função dessas características organizacionais, o impacto dos investimentos que vêm sendo realizados nos últimos anos pelo governo federal ainda está distante de satisfazer às expectativas geradas pelo recente processo de dinamização financeira da política. Assim, mesmo dispondo de aporte significativo de recursos financeiros no período 2003-2008, a política de saneamento não vem conseguindo responder plenamente aos desafios postos pelo intenso processo de incremento domiciliar vigente atualmente no país.

Nesse sentido, superar o padrão decisório assimétrico de relações existentes entre as municipalidades e as grandes concessionárias e integrar os agentes executores das três esferas de governo por meio de modelo mais cooperativo e eficiente apresentam-se como requisitos fundamentais para que os recursos aplicados na política produzam os efeitos esperados pela sociedade brasileira. O exemplo histórico do processo de desagregação do Planasa serve de alerta para as consequências derivadas de padrão de atuação que exclua os municípios de envolvimento efetivo com ações que requeiram forte capilaridade local na execução da política. Mesmo neste período, caracterizado pela existência de escopo técnico de intervenção bem mais restrito e desenho operacional mais centralizado, a recusa das municipalidades em integralizarem os fundos municipais de água e esgoto situou-se como um dos fatores fundamentais na configuração da crise do setor ao fim dos anos 1980.

Atualmente, o quadro político-institucional apresenta-se bem mais complexo, inclusive em virtude da consolidação de pacto federativo que atribui às municipalidades importante papel no processo de controle social e na definição da qualidade operacional da política. O enfrentamento desses problemas apresenta-se como passo importante na melhoria do desempenho da política, principalmente tendo como perspectiva as mudanças que ocorreram nos padrões de financiamento nos últimos cinco anos e que envolveram mudanças significativas no volume de recursos disponibilizados para o setor.

3 O COMPORTAMENTO RECENTE DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Desde os anos 1990, a política de saneamento vem diversificando seus programas e ampliando o escopo técnico de suas intervenções. Entre os vários programas criados em tal período e que ainda continuam vigorando, alguns sob outra nomenclatura formal, mas que mantêm conteúdos idênticos, podem ser referidos o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), o Programa de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica (PQA), o Programa de Apoio à Gestão dos Sistemas de Coleta e Disposição de Resíduos Sólidos (PROGEST), o Programa Nacional de Controle do Desperdício da Água (PNCDA), o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN) e o Pró-Saneamento, atualmente sob o nome de Saneamento para Todos e que opera os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), apresentando-se como principal programa em termos de recursos disponíveis e modalidades financiadas.

A política federal de investimentos que vigorou entre 1995 e 2006 foi caracterizada por padrão alocativo que não correspondia às reais necessidades da sociedade brasileira quanto aos serviços de saneamento básico. O gráfico 1 (Anexos), demonstra que no período de

1995-2006 a efetivação dos contratos de investimentos apresentou-se como processo insustentável e lento. No quadriênio 1995-1998, a média anual contratada com recursos do FGTS foi de R\$ 680 milhões, declinando vertiginosamente para média anual de R\$ 68 milhões de 1999 até 2002. O total de empréstimos com recursos do FGTS entre 1999 e 2002 atingiu R\$ 273 milhões, e em 2001 nenhuma contratação foi realizada. Considerando-se o período de 1995-2002, a média anual de contratações com recursos do FGTS situou-se em torno de R\$ 374 milhões. Esta tendência foi parcialmente revertida e de forma tímida frente ao déficit acumulado apenas no quadriênio 2003-2006, quando a média anual de contratações com recursos do FGTS atingiu cerca de 1,30 bilhão (BRASIL, 2006).

A referência preferencial aos recursos do FGTS deve-se ao fato de que as fontes do Orçamento Geral da União (OGU) apresentam alto grau de comprometimento com objetivos pontuais e pulverizados que caracterizam as emendas parlamentares, restando pouca margem de manobra para o Poder Executivo efetuar a política de forma planejada a partir de fontes orçamentárias. Assim, diante do grau de comprometimento político destes recursos, a qualidade do gasto é extremamente baixa. Mas convém salientar que ainda considerando-se as fontes onerosas e não onerosas (OGU e FGTS) no período 1995-2002, observa-se que as contratações atingiram cerca de R\$ 15 bilhões, resultando em média anual de investimentos de R\$ 1,93 bilhão, a maior parte destes recursos oriunda do OGU (CALMON, 2003).

O atual governo assumiu política de investimentos mais audaciosa no primeiro mandato do presidente Lula, com ampliação significativa dos recursos contratados, inclusive os provenientes do OGU a partir de 2004, que apresentaram trajetória sempre crescente no período 2003-2008. As contratações realizadas entre 2003 e 2006, com recursos onerosos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do FGTS atingiram R\$ 6,4 bilhões, média de R\$ 1,6 bilhão em valores correntes; a soma total dos valores contratados com recursos não onerosos (OGU) e onerosos (FGTS e FAT) no mesmo período situou-se em torno de R\$ 12,5 bilhões, média anual superior a R\$ 3 bilhões (BRASIL, 2008). Em 2007, ano de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ocorreu novo salto no padrão de investimentos, quando, apenas neste ano, os valores contratados atingiram R\$ 10,2 bilhões. Dos investimentos contratados no ano de 2007, cerca de R\$ 5,3 bilhões foram recursos onerosos e R\$ 4,9 bilhões, oriundos de fontes orçamentárias, ambos bem acima das médias anuais citadas previamente. E, conforme observa-se no gráfico 6 (Anexo), a tendência à ampliação dos investimentos em saneamento básico manteve-se durante 2008.

Essa reversão nos padrões históricos de financiamento contribuiu para impactar os indicadores de cobertura no período recente. Tendo como referência os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) relativos aos domicílios particulares permanentes – áreas urbanas e rurais –, os serviços de abastecimento de água por rede geral, que cobriam 75% dos domicílios, em 1993, passaram para 83,3%, em 2007. Quanto aos serviços de esgotamento sanitário por rede coletora, a cobertura domiciliar passou de 38,9% para 51,3%, no período 1993-2007. Mas ressalte-se que os maiores incrementos ocorreram a partir de 2003. Entre 2002 e 2007, os serviços domiciliares de abastecimento de água por rede geral apresentaram incremento de 18,7%, e

os serviços de esgotamento sanitário por rede atingiram incremento relativo de 29,5%. Estes são os maiores crescimentos na trajetória da política de saneamento básico, superando, inclusive, o incremento domiciliar relativo do período, que se situou em 15,6% (tabela 2, Anexos).

Em certa medida, esse comportamento pode ser creditado principalmente à estratégia institucional e à política de investimentos assumida pelo governo federal a partir de 2003, embora os recursos contratados pelo PAC nos dois últimos anos ainda não tenham apresentado resultados objetivos, tendo em vista o longo ciclo de desembolso dos recursos contratados, em média entre quatro e seis anos, uma das grandes debilidades da Política Nacional de Saneamento Básico. O governo ampliou o leque de programas existentes, integrou ações antes dispersas entre órgãos distintos e dinamizou os principais programas federais, transformando-os em carros-chefes da ação governamental no âmbito de suas respectivas fontes de recursos. No FGTS, este papel vem sendo assumido pelo programa Saneamento para Todos. Nas fontes orçamentárias, o programa que vem dispondo de maiores recursos é o de Serviços Urbanos de Água e Esgoto; o reforço deste no âmbito das fontes orçamentárias significou avanços técnico e operacional na política, tendo em vista que este é integrado por modalidades mais focadas nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, perfil distinto das modalidades priorizadas nos atuais Programas de Apoio ao Desenvolvimento de Municípios – de pequeno, médio e grande porte –, que envolvem gama variada de ações orientadas para serviços gerais de infraestrutura, mas que de fato têm seus recursos aplicados preponderantemente em obras de pavimentação.

Ressalte-se que a grande lacuna setorial da política de saneamento com recursos do OGU continua sendo o programa Drenagem Urbana Sustentável, apesar das necessidades objetivas do país, que vem sendo assolado recorrentemente por inundações e desabamentos em áreas de risco nas zonas urbanas. De acordo com dados fornecidos pelo Ministério das Cidades (MCidades), em 2007, foram investidos cerca de R\$ 211,7 milhões, e em 2008, os valores contratados atingiram apenas R\$ 171,6 milhões. Este declínio demonstra que os pequenos e médios municípios e parte dos membros do Poder Legislativo têm apresentado pouco interesse em área que, regra geral, apenas tem visibilidade pública em períodos de grandes enchentes. O contraponto a este comportamento ocorre quando se considera os recursos do FGTS, em geral utilizados por grandes municípios e empresas estaduais e municipais de saneamento e drenagem. Neste caso, tendo como referência a modalidade Drenagem Urbana, o valor dos investimentos realizados com recursos onerosos no período 2007-2008 foram bem mais significativos: R\$ 725,3 milhões, em 2007, e R\$ 443,2 milhões, em 2008.

Durante 2008, o padrão de investimentos da política manteve-se alto e a estratégia do governo federal consistiu principalmente em reforçar os programas orientados para os serviços de abastecimento de água e induzir investimentos nos serviços de esgotamento sanitário por rede geral. Nesse ano, foram contratados valores de R\$ 12,2 bilhões, sendo R\$ 5,9 bilhões originários de fontes orçamentárias (49,96%) e R\$ 6,2 bilhões de fontes onerosas (FGTS e FAT) (51,04%). O detalhamento dos investimentos realizados mostra algumas tendências recentes do gasto federal em saneamento básico. Das fontes orçamentárias, 29,73% foram aplicados no Nordeste, 23,94% no Centro-Oeste, 18,40% no Sudeste e 17,44% no Norte, restando 10,45% para o Sul.

Tendo em vista que a área mais populosa do país é a região Sudeste, observa-se que as regiões Norte e Nordeste foram as priorizadas pelos recursos do OGU, haja vista o caráter não oneroso desta fonte e os quadros socioeconômico e institucional vigentes nestas regiões. Tais quadros modificam-se quando os recursos considerados são de fontes onerosas (FGTS e FAT); 45,05% dos recursos originários destas fontes foram destinados ao Sudeste, enquanto o Norte foi contemplado com 18,15% e o Nordeste, com 16,88%, cabendo ao Sul 15,91% e ao Centro-Oeste 4%. Este perfil demonstra que a tradicional divisão regional entre fontes onerosas e não onerosas manteve-se com a vigência do PAC, visto que os recursos do FGTS e FAT são orientados para os contratantes que dispõem de capacidade de pagamento dos financiamentos e base técnica para execução de projetos mais complexos.

Considerando-se ambos os tipos de fontes – onerosas e não onerosas – percebe-se que a região Sudeste foi contemplada com 32% dos recursos federais destinados ao setor; a região Nordeste, com 23,17%; a região Norte, com 17,81%; a região Centro-Oeste, com 13,77%; e a região Sul, com 13,24% (tabela 3, Anexos). Como os dois tipos de fontes de recursos tiveram participação praticamente equivalente, conclui-se que, apesar do governo federal ter contemplado os estados mais carentes com investimentos substanciais, o grande volume de investimentos com recursos do FGTS e FAT que foram destinados ao Sudeste revela que os estados desta região, tradicionalmente melhor contemplada pelos serviços de saneamento básico, ainda continuam sendo os principais e absolutos beneficiários do gasto federal neste tipo de serviço.

Dos programas destinados ao saneamento que operam com recursos do OGU, os mais beneficiados com recursos em 2008, considerando-se os recursos comprometidos, foram: Serviços Urbanos de Água e Esgoto (R\$ 1,8 bilhão, 30,95% dos recursos do OGU), Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano (R\$ 1,6 bilhão, 26,68% dos recursos do OGU), Proágua Infraestrutura (R\$ 885 milhões, 14,83% dos recursos do OGU), Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (R\$ 653 milhões, 10,94% dos recursos do OGU) e Programa de Saneamento Rural (R\$ 302 milhões, 5,07% dos recursos do OGU) (tabela 4, Anexos). A prioridade em torno de alguns destes programas revela que o atual governo vem preocupando-se com a situação de cobertura dos serviços de saneamento básico nas áreas de baixa renda. De acordo com o descritivo contido no PPA, o programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, o maior contemplado com recursos orçamentários, tem o objetivo de ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços públicos urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas áreas de habitação subnormal, em periferias de grandes centros e em municípios de pequeno porte. Trata-se de programa gerenciado pelo MCidades e que tem a Caixa Econômica Federal (CEF) como agente operador e responsável pela fiscalização dos recursos, perfil operacional e socioeconômico idêntico ao apresentado Programa, Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, destinado principalmente aos assentamentos precários situados nas periferias das grandes cidades. Nas áreas rurais, estes objetivos estão sendo parcialmente contemplados pelo Programa de Saneamento Rural, e seu público-alvo é a população rural dispersa, residente em localidades de até 2.500 habitantes ou assentamentos ocupados por minorias étnico-raciais. A seleção das localidades é realizada pela Fundação Nacional

de Saúde (Funasa), com base em critérios sanitários, epidemiológicos, sociais e ambientais, mas as ações podem ser realizadas de forma direta ou indireta por este órgão, e o repasse dos recursos ocorre por meio de convênios, contratos de gestão ou fundo a fundo. Mas como se pode deduzir do quadro socioeconômico que tipifica o público-alvo, trata-se de programa que necessita ser dinamizado, tendo em vista o quadro epidemiológico existente nas zonas rurais e que se expressa, principalmente, por meio dos altos índices de mortalidade infantil.

O detalhamento dos gastos por modalidade de serviços beneficiados com recursos do OGU indica que, durante 2008, foram alocados R\$ 1,7 bilhão nos serviços de abastecimento de água, R\$ 1,2 bilhão nos de esgotamento sanitário e R\$ 1,08 bilhão na modalidade de saneamento integrado, restando para a drenagem urbana R\$ 170 milhões (BRASIL, 2008). Tal perfil setorial do gasto demonstra que parte dos recursos orçamentários destinados ao saneamento básico integra a agenda do governo federal orientada para a urbanização de favelas e recuperação ambiental urbana nas periferias das grandes cidades.

O perfil do gasto por modalidade de serviços com recursos onerosos (FGTS/FAT) demonstra que o processo de alocação de recursos com estas fontes ocorreu principalmente em torno dos serviços de esgotamento sanitário (R\$ 2,5 bilhões), o dobro dos recursos aplicados em sistemas de abastecimento de água (R\$ 1,2 bilhão), sendo destinado, ainda, R\$ 1,4 bilhão para os serviços de saneamento integrado (tabela 5, Anexos). Tais montantes revelam que o governo federal tem induzido as grandes empresas estaduais a investirem nos serviços de esgotamento sanitário, quebrando tradição das empresas do setor, que sempre optaram por investir em sistemas de abastecimento de água, serviço mais rentável e menos oneroso no processo de implantação que o de esgotamento sanitário por rede.

Reconhecido o grande esforço de contratação que vem sendo realizado pelo atual governo, um dos grandes desafios da política é a solução dos problemas relativos ao ciclo temporal de desembolso dos recursos e contratos. Este sempre foi o grande problema do setor, que tem o ritmo de execução dos contratos condicionado pelos perfis técnico e operacional dos operadores, principalmente os das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB) e dos Serviços Municipais Autônomos de Água e Esgotos (SAAE). Com o advento do PAC, o governo federal assumiu estratégia ativa de negociação com os tomadores de recursos em torno da melhoria da dinâmica temporal dos gastos. Ressalte-se, contudo, que esta dinâmica também associa-se ao perfil normativo dos programas federais de saneamento. Os programas vinculados às fontes onerosas apresentam maiores requisitos técnicos no processo de contratação, mas possibilitam aos agentes contratantes ampla liberdade no processo de alocação dos recursos após a assinatura dos contratos. Contrariamente, os requisitos técnicos para a contratação nos programas referenciados nas fontes do OGU são frágeis e imprecisos, mas o processo de controle político-administrativo do orçamento e os incentivos políticos envolvidos induzem os contratantes a agilizarem o ciclo de desembolso.

Essas questões podem ser avaliadas pelos indicadores relativos ao processo de desembolso dos contratos para saneamento realizados com recursos do FGTS e FAT, justamente

as principais fontes das grandes companhias estaduais de saneamento básico e que operam nos estados mais ricos e populosos. Nos contratos executados de 1995 a 2006 (gráfico 1, Anexos), percebe-se grande diferença entre os recursos contratados e os efetivamente desembolsados nesse período, mostrando que as concessionárias impõem ritmo próprio ao processo de execução dos investimentos realizados com recursos onerosos, a despeito da escassez de financiamento em grande parte do período e crescente demanda por saneamento básico em todas as regiões do país. Tal situação não foi exclusiva dos anos 1990, pois, a partir de 2003, o ritmo dos desembolsos não se modificou. Apenas 70% dos contratos firmados naquele ano haviam sido executados até dezembro de 2008. Os contratos assinados em 2004 apresentaram desempenho um pouco melhor, mas os indicadores dos anos posteriores demonstram que o problema persistiu: tendo como referência dezembro de 2008, percebe-se que menos de 30% dos contratos firmados no período 2005-2006 foram executados, e nos contratos assinados em 2007, o percentual situa-se em torno de 15% (gráfico 5, no Anexo).

Com a vigência do PAC, houve algumas mudanças nessas tendências. De acordo com dados recentes fornecidos pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), dos cerca de R\$ 12,2 bilhões contratados em 2008, R\$ 5,6 bilhões haviam sido desembolsados (46,29%). Como se deduz a partir da comparação com os dados contidos no gráfico 5 (Anexos), teve-se o melhor desempenho da história recente no setor. Mas tal desempenho foi desigual: foram desembolsados 60,94% das fontes orçamentárias (R\$ 3,4 bilhões) e 39,06% das fontes onerosas (R\$ 2,2 bilhões). Saliente-se, ainda, que o desempenho por fonte apresenta significativa clivagem regional, visto que há grande variação na capacidade técnica e no desempenho operacional das companhias estaduais, as principais absorvedoras de recursos. No âmbito dos recursos não onerosos, a região Nordeste desembolsou 42,83%; a Sudeste 24,58%; a Centro-Oeste 17,65%; a Norte 8,6%; e a Sul apresentou o pior desempenho, 6,31%. Mas quando se observam os recursos originários das fontes onerosas, o quadro modifica-se: a região Sudeste desembolsou 56,41% dos recursos contratados a Nordeste; 15,50%; a Norte, 11,87%; a Centro-Oeste, 8,85%; e a Sul, 7,34%. A existência desta clivagem regional expressa uma das peculiaridades institucionais da Política Nacional de Saneamento Básico, que é o papel exercido pelas CESBs no desempenho da política.

Os dados de investimentos explicitados nos parágrafos anteriores indicam que vem ocorrendo mudança significativa no lugar ocupado pela Política Nacional de Saneamento Básico na agenda governamental. Contudo, deve-se observar que, até 2007, as estratégias de financiamento da política de ambos os governos (FHC/Lula) foram insuficientes para reduzir significativamente o estoque do déficit absoluto, embora tenham contribuído para ampliar os níveis de cobertura relativa dos serviços. De fato, quando se observa o comportamento do déficit absoluto, constata-se que há grandes obstáculos a ser superados. A tabela 1 contempla a evolução do déficit relativo e absoluto dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário – rural e urbano – por rede geral de 1993 a 2007, é possível perceber que, enquanto o déficit relativo de ambos os serviços apresentou declínio crescente nesse período, o déficit absoluto dos sistemas de abastecimento de água por rede geral manteve-se em torno de

9 milhões de domicílios nos 13 anos considerados. Por sua vez, o déficit absoluto dos serviços de esgotamento sanitário por rede geral apresentou crescimento contínuo: de 22,5 milhões de domicílios, em 1993, para 28,1 milhões, em 2006, declinando, pela primeira vez na história da política, para 27,4 milhões de domicílios em 2007. Mas, no exemplo dos serviços de abastecimento de água, observa-se que estes apresentaram pequeno crescimento no déficit absoluto entre 2006 e 2007, em torno de 233 mil domicílios.

Até 2006, a evolução da cobertura dos serviços de abastecimento de água não foi capaz de superar o ritmo de incremento domiciliar do período 1993-2007, quando o número de domicílios aumenta em quase 20 milhões de unidades, com especial relevância para os últimos seis anos. A taxa relativa de incremento domiciliar de 2002 a 2007 foi de 15,63% sobre base de 47,9 milhões de unidades domiciliares em 2002. Assim, apesar do incremento relativo dos sistemas de abastecimento de água por rede geral ter situado-se em torno de 18,86% e os de esgotamento sanitário por rede terem apresentado crescimento de 29,53%, salto qualitativo na história da política, o incremento domiciliar absoluto verificado nos últimos anos vem requisitando volume de investimentos ainda maior que o atualmente realizado pelo PAC (tabela 2 e gráfico 2, Anexos).

Também quando se observa a política sob o prisma da equidade regional, percebe-se que as desigualdades continuam significativas, apesar da evolução da cobertura relativa nas regiões mais pobres do país (gráficos 3 e 4, Anexos). Considerando-se a situação dos serviços domiciliares de abastecimento de água por rede geral – rural e urbano, em 2007 – percebe-se que, enquanto a região Sudeste apresentava cobertura de 91,8% dos domicílios particulares permanentes; na região Nordeste, tal cobertura era de 75,7% e na região Norte, de 67,1%. Quando se observam os serviços de esgotamento sanitário por rede – rural e urbano – para este ano, as disparidades são mais significativas. Enquanto a região Sudeste dispunha de 79,4% de cobertura domiciliar, as regiões Nordeste e Norte apresentaram, respectivamente, 29,7% e 12,2% de cobertura domiciliar. Até mesmo as regiões Sul e Centro-Oeste apresentaram índices bastante inferiores ao Sudeste, 32,7% e 34,8% de cobertura domiciliar, respectivamente (IBGE, 2007).

É importante observar que se o quadro geral de cobertura dos serviços no país pode ser explicado preponderantemente pelo volume global dos investimentos realizados, não se pode afirmar isto em relação às desigualdades sociais e regionais vigentes na política de saneamento básico. A explicação mais provável para o perfil socialmente regressivo e regionalmente desigual dos serviços deve ser procurada preponderantemente nos distintos padrões de desempenho das companhias estaduais. Por sua vez, como as CESBs detêm grande autonomia operacional, muitas optam por investirem nas áreas mais rentáveis e ocupadas por segmentos sociais que podem assumir os custos dos serviços. Na raiz deste último problema, o modelo operacional atribuí aos agentes concessionários de política organizada, sob monopólio natural, amplo poder decisório na definição social e regional dos investimentos e apresenta-se como serviço contínuo.

Obviamente que esse quadro político-institucional não pode ser compreendido sem que se observem as consequências resultantes dos incentivos contidos nas regras de contratação

vigentes nos programas federais de saneamento, que reforçam as autonomias política e administrativa das grandes concessionárias estaduais. Além de deterem a iniciativa de contratação dos recursos disponibilizados nos programas federais de saneamento básico e a prerrogativa de proporem a localização dos recursos contratados, as concessionárias dispõem de tempo relativamente longo para iniciarem o processo de desembolso dos empréstimos contratados, existindo, inclusive, espaço administrativo para dilatar este prazo.¹ A lógica operacional reduz significativamente os potenciais impactos dos investimentos, tendo em vista que estes não acompanham o crescimento domiciliar que caracteriza o atual padrão de urbanização, com base, principalmente, no acelerado processo de favelização.

4 ALCANCE E LIMITES DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS – 2003-2008

Diante das especificidades organizacionais vigentes na política, convém discutir em que medida as recentes iniciativas institucionais podem contribuir para resolver os impasses derivados do processo de fragmentação e das assimetrias vigentes entre os agentes que operam no setor. As medidas assumidas a partir de 2003 tiveram o objetivo de dotar a Política Nacional de Saneamento Básico com suportes jurídico e político-institucional mais sólidos. O crescente déficit absoluto na cobertura dos serviços de água e esgoto e a ausência de base organizacional que dinamizasse o padrão de coordenação vigente desde o início da década de 1990 impulsionaram o governo federal a assumir iniciativas orientadas para o fortalecimento da base organizacional da política e a dinamização dos investimentos. Neste contexto, a criação do MCidades e da SNSA representou efetiva tentativa de reconstrução institucional da política de saneamento. A criação desta secretaria teve o objetivo de instituir instância nacional de coordenação da política, articulando e integrando os vários órgãos federais que atuavam no setor. Também houve esforço de racionalização das ações e dos programas da política federal de saneamento, iniciativa que envolveu identificação, redefinição de atribuição de competências dos órgãos setoriais e agregação das ações dispersas entre estes.

Mas a principal iniciativa estruturante da política foi a de tentar dotá-la de marco regulatório amplo e abrangente, que resolvesse de forma satisfatória não só os problemas relativos à política tarifária e às relações entre os agentes governamentais, mas também que estabelecesse as regras de convivência entre titulares dos serviços, da sociedade e dos operadores.

Após ampla consulta com os agentes e atores intervenientes na política, nasceu o Projeto de Lei (PL) nº 5.296/2005, aprovado como Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, após passar por várias modificações no Congresso Nacional. Com a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005), o marco regulatório do setor gerou novas condições institucionais para a gestão da política e abriu possibilidades até então inexistentes em termos de arranjos intergovernamentais, inclusive para a integração dos serviços de municípios inseridos em mesma região socioeconômica ou bacia hidrográfica.

1. Informações obtidas a partir de entrevistas realizadas com técnicos da SNSA/MCidades e da experiência de um dos autores com a execução da política de saneamento na SNSA entre 2003-2007.

Apesar de ter ocorrido mudanças no que se refere à amplitude dos instrumentos de controle social originalmente proposto no PL, os princípios vigentes na Lei nº 11.445/2007 contemplam princípios políticos bastante amplos, tais como: *i)* universalização do acesso aos serviços e sua prestação de forma integral; *ii)* adequação dos serviços à saúde pública e à proteção do meio ambiente; *iii)* adoção de métodos e técnicas que considerem as peculiaridades locais e regionais; necessidade de articulação com as políticas de desenvolvimento urbano, habitação, combate à pobreza, proteção ambiental e saúde; *iv)* busca pela eficiência e sustentabilidade econômica; *v)* utilização de tecnologias apropriadas e adaptadas à capacidade de pagamento dos usuários; *vi)* transparência das ações; *vii)* controle social; *viii)* princípios de segurança, qualidade e regularidade dos serviços; e *ix)* integração de infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos. Além destes princípios, o planejamento em todas as etapas dos serviços foi elevado à categoria de princípio fundamental da política de saneamento básico e uma das condições de validade dos contratos, incluindo a formulação dos planos de saneamento básico pelos respectivos titulares.²

Com os princípios do planejamento, as regras e os mecanismos de regulação econômica, contemplados na nova lei, propiciaram à política de saneamento as condições formais para que esta possa operar referenciada em padrões de eficiência e princípios de transparência social. Os mecanismos de fiscalização dos subsídios cruzados continuaram sendo a principal lacuna regulatória do setor, visto que ficaram diluídos nas normas gerais de regulação da política, quando mereceriam capítulo à parte, tendo em vista que esta é a base sobre a qual tradicionalmente as companhias estaduais de saneamento têm remanejado os recursos obtidos com as concessões municipais. Mas foi prevista a criação de entidades reguladoras no âmbito dos estados, abrindo a possibilidade para que os titulares possam delegar a estas as funções de regulação dos serviços. Os requisitos definidos para o processo de regulação são amplos, com a agência obrigando-se a editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços (Art. 23).

Ao detalhar as condições de validade dos contratos estabelecidos entre titulares e prestadores de serviços, definir os princípios gerais de regulação, operação e planejamento que devem vigorar na política e reger as relações entre os agentes, a nova lei esclareceu situação que se baseou fundamentalmente na tradição institucional e informalidade jurídica vigentes no setor. Mas tais mudanças ainda não atingiram plenamente o modelo organizacional do setor, com base nas centralidades técnica, operacional e política das grandes empresas estaduais, situadas como agentes cruciais de política, responsável pela distribuição de bem essencial à manutenção da moderna sociedade urbana.

2. Entre os requisitos de validação dos contratos (Art. 11), estão: *i)* existência de plano de saneamento básico e estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira das prestações universal e integral dos serviços, de acordo com o respectivo plano de saneamento básico; *ii)* existência de normas de regulação que prevejam os meios para cumprimento das diretrizes da lei, incluindo a designação da entidade de regulação e fiscalização; *iii)* realização prévia de audiência e consulta públicas sobre edital de licitação, no caso de concessão; *iv)* adequação dos planos de investimentos e projetos ao respectivo plano de saneamento básico; *v)* casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa; *vi)* autorização para contratação, indicando os respectivos prazos; *vii)* área a ser atendida e inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, eficiência e uso racional da água, energia e outros recursos naturais; *viii)* definição das condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços em regime de eficiência, incluindo o sistema de cobrança; *ix)* composição de taxas e tarifas; de sistemática de reajustes e revisões de taxas e tarifas e a política de subsídios; *x)* mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços; *xi)* explicitação das hipóteses de intervenção e retomada dos serviços; e *xii)* proibição de cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e fiscalização, ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Nacional de Saneamento Básico tornou-se elemento importante na agenda governamental, e tal centralidade vem se fazendo acompanhar de importantes mudanças nos parâmetros sociais, que informam as formas de avaliação da sociedade civil sobre as condições adequadas de sociedade plenamente desenvolvida. O volume de investimentos que a política vem recebendo nos últimos quatro anos indica que o saneamento conseguiu inserir-se no campo das políticas públicas tratadas como de caráter permanente e que não podem sofrer solução de continuidade. O significativo incremento nos indicadores de cobertura relativo aos serviços revela que a estratégia governamental vem surtindo efeitos sobre aspectos relevantes do problema do saneamento no país. Contudo, a permanência dos déficits absolutos dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em quadro de forte crescimento domiciliar, e o longo ciclo temporal que se faz necessário para a efetivação dos desembolsos dos recursos contratados, indicam alguns desafios a ser enfrentados pelo governo federal. Tudo indica que o atual modelo organizacional de saneamento apresenta problemas que tendem a reduzir a eficiência do gasto público.

Um dos desafios que se posiciona para o governo é o de reformular as regras do processo de contratação de recursos, de forma a criar incentivos para maior integração entre os agentes operadores e o comprometimento por parte destes com as metas de universalização e equidades social e regional dos serviços. Sem modificações no modelo organizacional e decisório do setor e escopo normativo dos programas, o custo social do esforço de investimentos realizado pelo governo federal continuará implicando em fortes limitações para o processo de universalização dos serviços.

Essa estratégia de reorganização necessitaria ser referenciada em instrumentos político-administrativos que contemplassem mecanismos contratuais de incentivo à redução do tempo de desembolso dos contratos e priorizassem as áreas mais carentes de serviços, independentemente da avaliação do executor sobre a rentabilidade financeira imediata desta opção. Também, maior rigor no processo técnico de contratação pode contribuir para incrementar a capacidade operacional dos executores da política e induzir à melhor equidade social dos investimentos, reduzindo as possibilidades de estratégias oportunistas por parte dos agentes operadores.

Outro desafio é a consolidação de ampla base técnica de coordenação, acompanhamento e fiscalização do processo de aplicação dos recursos que seja operacionalmente eficiente e disponha de capilaridade regional. A plena institucionalização do suporte passaria, inclusive, por ordenamento dos fluxos decisório e operacional vigente entre a CEF, como agente operador, e o MCidades, como agente gestor da política urbana, visto que as funções de formulação e execução da política necessitam de base comum de coordenação.

No âmbito dos estados e municípios, grande desafio é a recomposição do equilíbrio decisório entre as concessionárias estaduais e os titulares dos serviços, os municípios. O novo marco regulatório do setor já fornece as diretrizes para tal processo. Mas a efetiva recomposição deste equilíbrio passaria pela dinamização do papel do governo federal como agente de suporte técnico e capacitação de estados e municípios. O primeiro passo em tal sentido

envolveria a institucionalização de novas unidades territoriais de planejamento, agregando municípios de igual circunscrição regional, consorciados ou não, que possam planejar e executar programas regionalizados de saneamento básico, conjuntamente com as concessionárias estaduais, restabelecendo a simetria entre titulares e concessionárias e adequando a política nacional de saneamento às distintas realidades regionais do país.

Enfim, o grande desafio que se posiciona para o governo federal é desenvolver capacidade de coordenação técnica e controle político-administrativo, mas sem que tal fato implique na redução do espaço decisório dos governos subnacionais, nem na consolidação de padrões técnicos e administrativos inadequados à diversidade de situações vigentes.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO FILHO, V. F. de. O quadro institucional do setor de saneamento básico e a estratégia operacional do PAC: possíveis impactos sobre o perfil dos investimentos e a redução do déficit. *Boletim Regional e Urbano*, Brasília: Ipea, n. 1, dez. 2008.

BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>.

_____. Ministério das Cidades (MCidades). Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). *Gasto público em saneamento básico: relatório de aplicações de 2007*. Brasília, 2008.

CALMON, K. N. *et al. Saneamento: as transformações estruturais em curso na ação governamental – 1995/1998*. Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 1999.

CALMON, K. N. *Evolução do gasto federal em saneamento básico*. Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2003.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD – 1993-2007*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

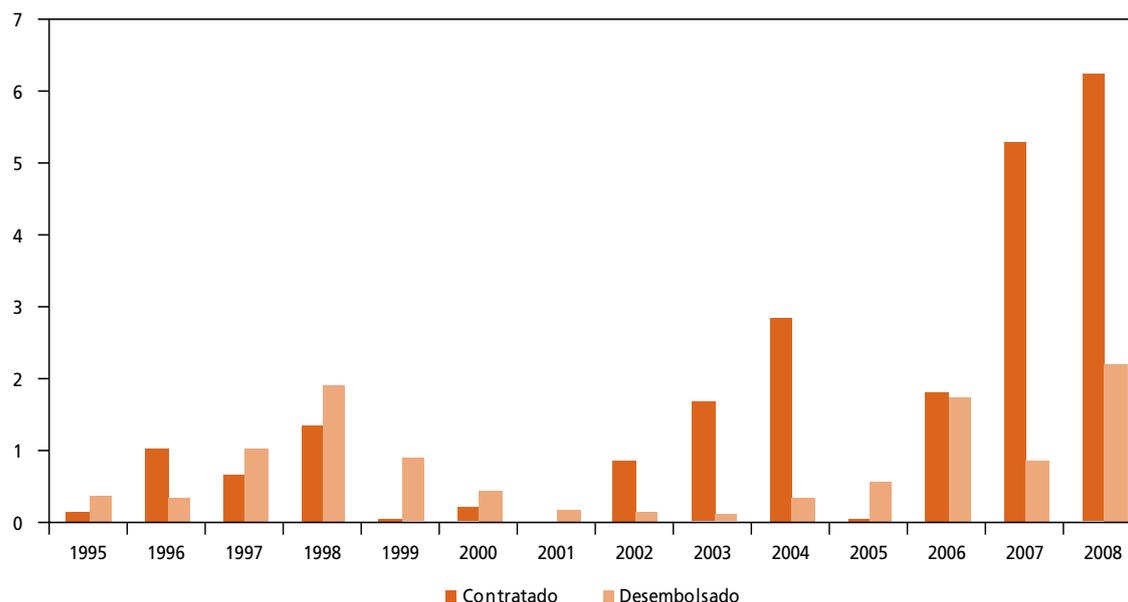
MORAIS, M. P. *A atuação governamental no setor de saneamento básico no Brasil: principais ações e desafios*. Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 1999.

ANEXOS

GRÁFICO 1

Recursos onerosos contratados e desembolsados em saneamento básico – 1995-2008

(Em bilhões)



Fonte e elaboração: SNSA/MCidades.

TABELA 1

Evolução do déficit absoluto dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário por rede geral – 1993-2007

Ano	Total de domicílios	Déficit absoluto de esgotamento sanitário por rede coletora	%	Déficit absoluto de abastecimento de água por rede geral	%
1993	36.958	22.576	61,09	9.248	25,02
1995	38.970	23.561	60,46	9.274	23,8
1996	39.746	23.718	59,67	8.896	22,38
1997	40.645	24.081	59,25	9.061	22,29
1998	41.890	24.092	57,58	8.856	21,17
1999	42.851	24.172	56,41	8.664	20,22
2001	46.507	25.387	54,59	8.804	18,93
2002	48.036	25.720	53,54	8.662	18,04
2003	49.712	25.865	52,03	8.689	17,48
2004	51.753	26.899	51,97	9.196	17,77
2005	53.114	27.493	51,76	9.388	17,68
2006	54.610	28.138	51,53	9.168	16,79
2007	56.344	27.423	48,67	9.401	16,68

Fonte: PNAD/IBGE (1993-2007).
Elaboração: Ipea.

TABELA 2
Evolução dos domicílios particulares permanentes e serviços de saneamento básico – Brasil¹ 2002-2007

Características	Domicílios particulares permanentes						Tx. média de cresc. anual (2002-2005)	Tx. média de cresc. anual (2002-2007)	Incremento absoluto (2002-2007)	Incremento relativo (2002-2007)
	Brasil									
	2002		2005		2007					
Abs.	Em %	Abs.	Em %	Abs.	Em %					
Total de domicílios	47.953.142	100	52.201.195	100	55.446.272	100	2,87	2,95	7.493.130	15,63
Abastecimento de água										
Rede geral	39.355.941	82,07	43.563.759	83,45	46.778.067	84,37	3,44	3,52	7.422.126	18,86
Esgotamento sanitário										
Rede coletora	22.316.018	46,54	25.610.667	49,06	28.905.709	52,13	4,7	5,31	6.589.691	29,53
Fossa séptica	10.405.965	21,7	11.203.798	21,46	12.378.340	22,32	2,49	3,53	1.972.375	18,95
Resíduos sólidos										
Coleta direta	36.749.169	76,64	41.682.213	79,85	44.866.124	80,92	4,29	4,07	8.116.955	22,09

Fonte: PNAD/IBGE (2002, 2005 e 2007).

Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ Apesar de as áreas rurais da região Norte terem sido incorporadas nas pesquisas da PNAD a partir de 2004, foram retirados os domicílios destas áreas do cálculo das estatísticas no período 2005-2007, por motivos de comparação com os dados de 2002.

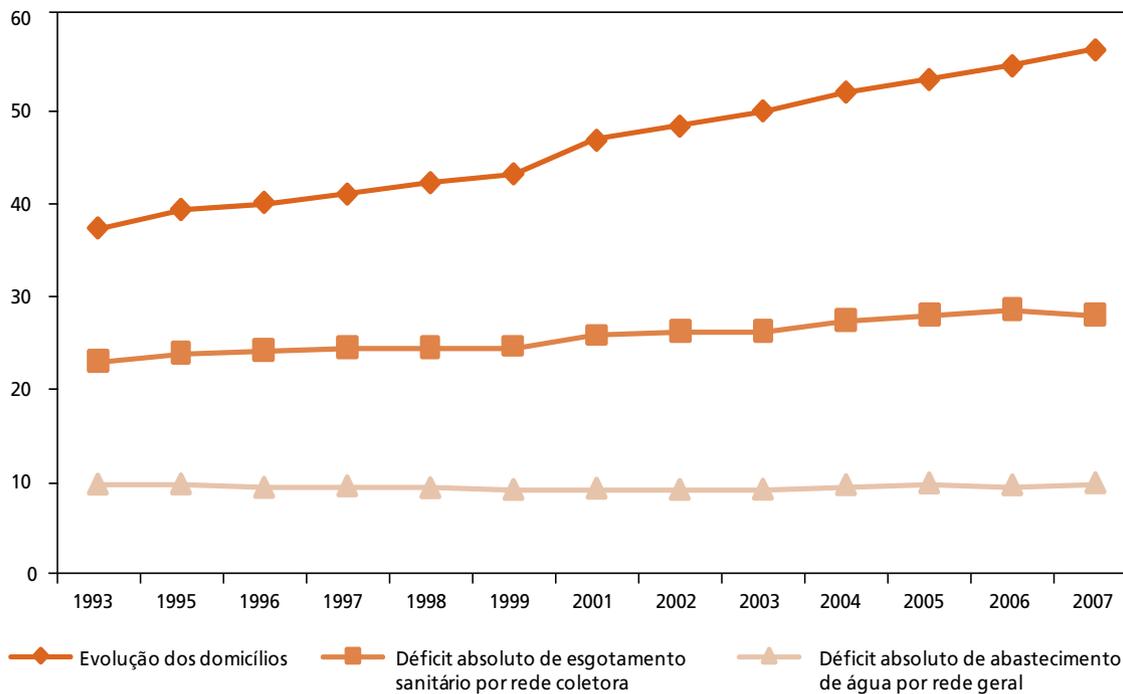
TABELA 3
Recursos orçamentários e onerosos contratados – 2008

UF	Orçamentários		Financiamentos				Total	
	Total (em R\$)	%	FGTS (em R\$)	BNDES (em R\$)	Total (em R\$)	%	Total (em R\$)	%
Norte	1.041.625.793,16	17,44	674.949.684,10	455.192.305,74	1.130.141.989,84	18,15	2.171.767.783,00	17,81
Nordeste	1.775.252.220,09	29,73	952.758.828,30	98.064.596,46	1.050.823.424,76	16,88	2.826.075.644,85	23,17
Sul	624.092.605,50	10,45	522.608.115,27	467.779.714,22	990.387.829,49	15,91	1.614.480.434,99	13,24
Sudeste	1.098.620.121,85	18,4	1.410.221.214,52	1.394.550.360,53	2.804.771.575,05	45,05	3.903.391.696,90	32
Centro-Oeste	1.429.678.503,24	23,94	147.445.318,54	101.786.048,14	249.231.366,68	4	1.678.909.869,92	13,77
Nacional	1.951.413,68	0,03	–	–	–	–	1.951.413,68	0,02
Brasil	5.971.220.657,52	100	3.707.983.160,73	2.517.373.025,09	6.225.356.185,82	100	12.196.576.843,34	100

Fonte: SNSA/MCidades.

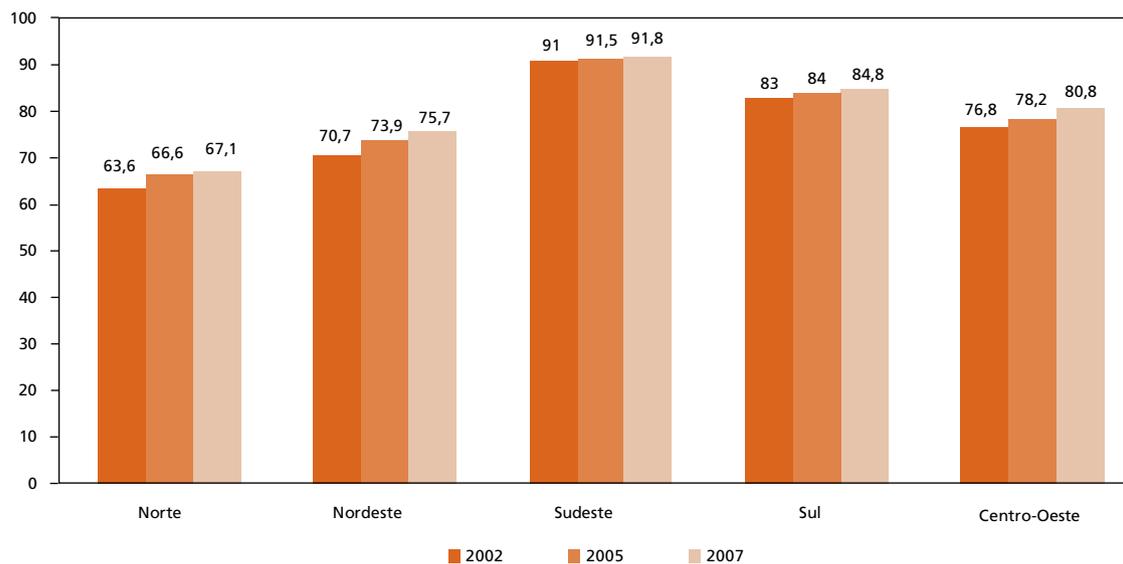
Elaboração: Ipea.

GRÁFICO 2
Evolução domiciliar e do déficit absoluto de água e esgoto por rede geral Brasil – 1993-2007
 (Em milhões de unidades)



Fonte: PNAD/IBGE (1993-2007).
 Elaboração: Ipea.

GRÁFICO 3
Evolução da cobertura domiciliar de abastecimento de água por redes geral, rural e urbana, segundo regiões geográficas – 2002, 2005 e 2007

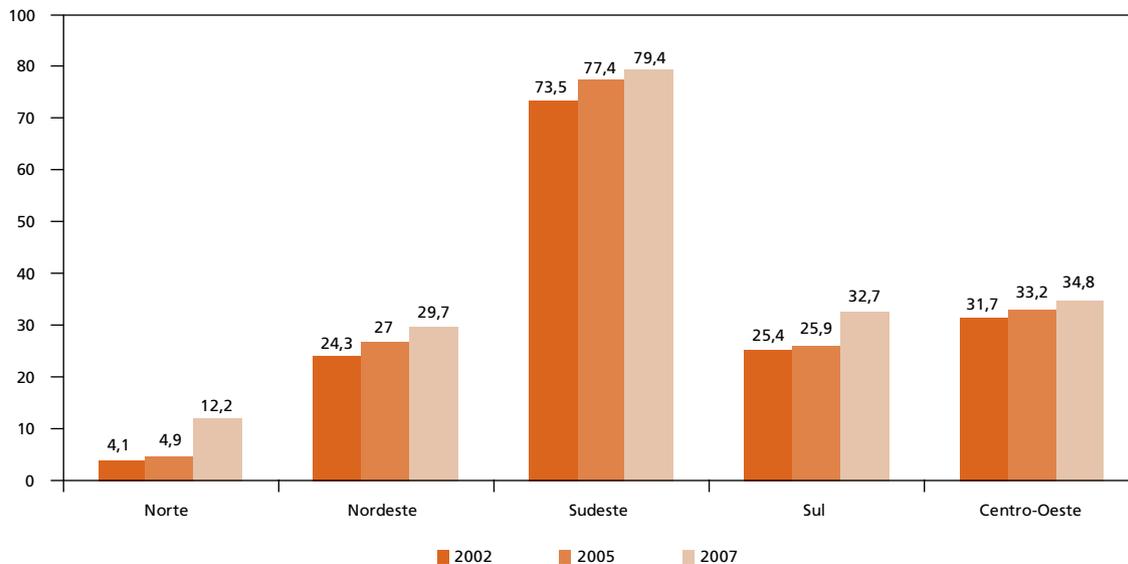


Fonte: PNAD/IBGE (2002, 2005 e 2007).
 Elaboração: Ipea.

GRÁFICO 4

Evolução da cobertura percentual do serviço de esgotamento sanitário por redes coletora, rural e urbana, segundo regiões geográficas – 2002, 2005 e 2007

(Em %)



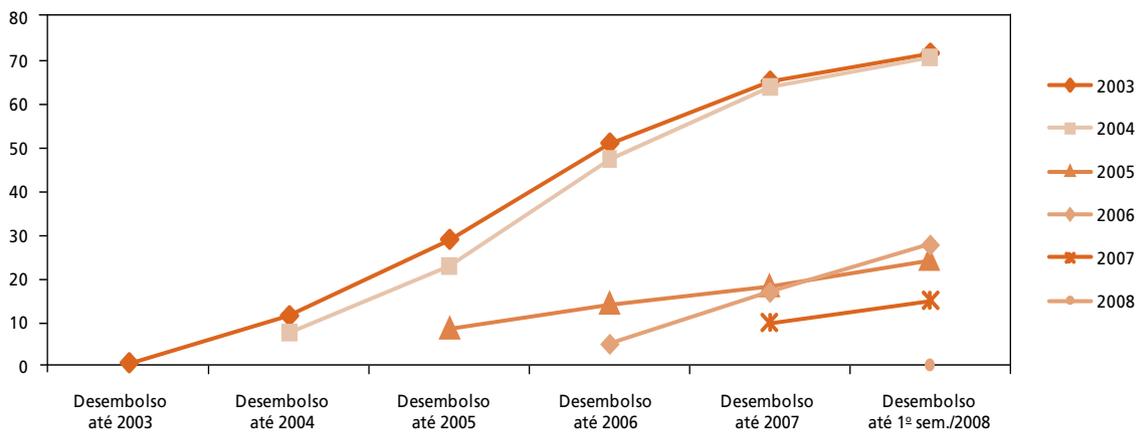
Fonte: PNAD/IBGE (2002, 2005 e 2007).

Elaboração: Ipea.

GRÁFICO 5

Ciclo dos desembolsos dos financiamentos em saneamento básico por ano de contratação – 2003-2008

(Em %)

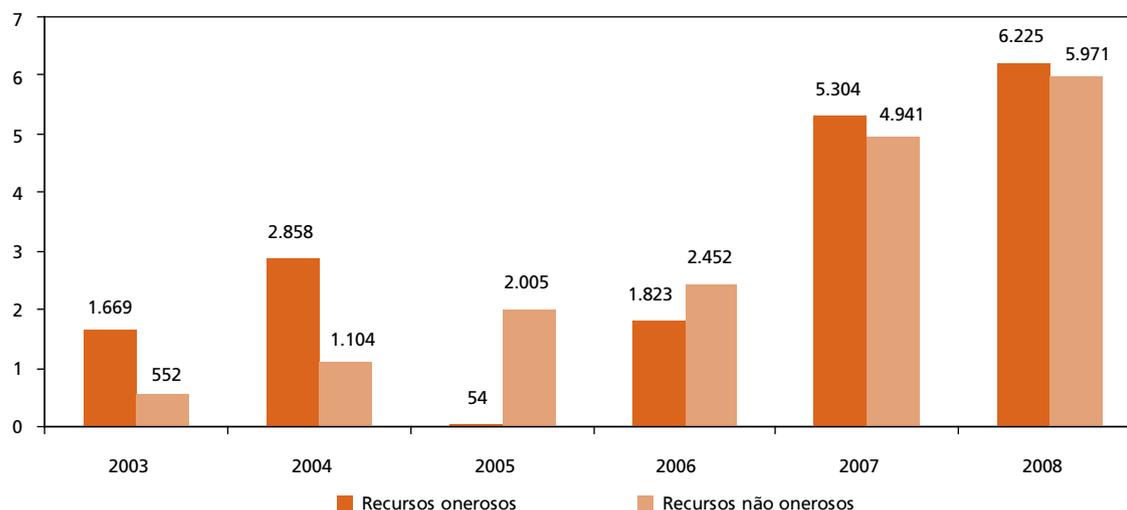


Fonte e elaboração: SNSA/MCidades.

GRÁFICO 6

Recursos onerosos e não onerosos contratados para saneamento – 2003-2008

(Em bilhões)



Fonte: SNSA/MCidades.
Elaboração: Ipea.

TABELA 4

Recursos não onerosos em saneamento comprometidos e desembolsados por programa do PPA – 2008

Código do programa	Programa	Comprometidos		Desembolsados	
		Em R\$	Em %	Em R\$	Em %
0122	Serviços Urbanos de Água e Esgoto	1.848.164.667,08	30,95	981.535.310,36	28,48
0310	Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	1.592.862.971,92	26,68	33.380.327,40	0,97
0515	Proágua Infraestrutura	885.246.541,88	14,83	575.272.786,68	16,69
0647	Produção de Material Bélico ¹	931.500,89	0,02	315.986,00	0,01
1036	Integração de Bacias Hidrográficas	99.695.300,72	1,67	4.147.457,50	0,12
1047	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido – Conviver	–	–	37.968.549,36	1,1
1049	Acesso à Alimentação ²	53.931.273,38	0,9	62.719.294,81	1,82
1128	Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	653.249.885,18	10,94	707.965.721,71	20,54
1136	Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana	26.033.929,52	0,44	9.068.828,03	0,26
1138	Drenagem Urbana Sustentável	171.630.300,29	2,87	109.753.072,26	3,18
1287	Saneamento Rural	302.760.919,15	5,07	81.795.443,64	2,37
1305	Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade	256.203.108,43	4,29	150.199.084,32	4,36
6001	Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte	7.236.020,00	0,12	474.069.875,40	13,75
6002	Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio Porte	–	–	196.571.445,56	5,7
8007	Resíduos Sólidos Urbanos	73.274.239,08	1,23	21.928.029,32	0,64
Total		5.971.220.657,52	100	3.446.691.212,35	100

Fonte: SNSA/MCidades.

Notas: ¹ Ação 3500 (implantação de sistema de saneamento e proteção ambiental).

² Ação 11V1 (Construção de cisterna para armazenamento de água).

Elaboração: Ipea.

TABELA 5
Recursos federais onerosos e não onerosos aplicados em saneamento
segundo modalidade e situação – 2008

Modalidade	Recursos federais não onerosos		Recursos federais onerosos	
	Comprometidos	Desembolsados	Comprometidos	Desembolsados
	Em R\$	Em R\$	Em R\$	Em R\$
Abastecimento de água	1.711.473.425,66	1.064.889.045,16	1.237.736.294,76	558.440.335,05
Esgotamento sanitário	1.214.598.199,30	645.864.873,37	2.481.558.143,32	894.203.859,74
Drenagem urbana	170.690.020,26	108.992.781,62	443.176.050,14	204.582.193,68
Resíduos sólidos	78.978.263,40	22.248.831,29	15.861.100,00	134.381.579,99
Saneamento integrado	1.081.966.424,37	834.258.033,82	1.425.553.119,48	210.962.750,75
Pró-municípios	1.587.266.152,33	691.185.516,95	–	–
Estudos e projetos	27.087.100,24	9.255.246,41	59.164.148,52	3.217.716,98
Diversos	99.161.071,96	69.996.883,73	562.307.329,60	99.273.396,00
Desenv. inst.	–	–	–	106.390.318,06
Total	5.971.220.657,52	3.446.691.212,35	6.225.356.185,82	2.211.452.150,25

Fonte: SNSA/MCidades.
 Elaboração: Ipea.

DIAGNÓSTICO E DESEMPENHO RECENTE DOS PROGRAMAS FEDERAIS DE TRANSPORTE PÚBLICO E MOBILIDADE URBANA

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo apresenta análise de dois dos principais programas desenvolvidos pelo Ministério das Cidades (MCidades) no âmbito da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável: o Programa Mobilidade Urbana e o Programa de Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros. Inicialmente, resgatam-se três aspectos relevantes para a compreensão da atual situação da mobilidade urbana nas médias e grandes cidades brasileiras, tais como: *i)* mudança de abordagem da política federal no enfrentamento da questão do transporte e da mobilidade urbana observada nas últimas três décadas; *ii)* avanço das leis e normas jurídicas que tratam deste tema; e *iii)* breve diagnóstico das condições de mobilidade neste grupo de cidades entre 2003 e 2007.

Em seguida, apresenta-se análise sintética dos programas do MCidades supracitados. Esta abarca o período 2004-2008 e destaca, além de características básicas dos programas – objetivo, público alvo, tipo de ações envolvidas etc. –, a coerência com a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável e o desempenho em termos financeiros. O presente trabalho apresenta-se mais como exercício de análise da política ao longo destes últimos anos do que como avaliação de política pública propriamente dita.

O estudo expõe que a trajetória da política de mobilidade foi marcada por certa instabilidade institucional, o que prejudicou sobremaneira as condições de mobilidade nas cidades brasileiras. Percebe-se ainda que, apesar de haver processo de retomada da institucionalização da política de transporte urbano ao final da década de 1990 com a criação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu), os desafios presentes para a questão da mobilidade urbana permanecem ainda sem enfrentamento adequado com políticas que sejam integradas em nível interinstitucional e coerentes em nível intersetorial. Ao final, são realizadas algumas considerações sobre os programas analisados, bem como as tendências e os desafios que se colocam para o setor de transporte urbano no Brasil.

2 HISTÓRICO RECENTE DAS POLÍTICAS FEDERAIS DE TRANSPORTE URBANO

Desde o fim dos anos 1990, observa-se processo de retomada da estabilidade institucional da política federal de transporte urbano que se apresentava desmobilizada desde o fim da década de 1980. Neste contexto, inserem-se: *i)* a Sedu, em 1999, como esforço para a retomada das políticas setoriais urbanas em geral – habitação, saneamento e transporte urbano –

sob a responsabilidade de um órgão; *ii*) a promulgação da Lei nº 10.257, em 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que avança na criação de novos instrumentos de gestão urbana e institui a obrigatoriedade de plano de transporte urbano integrado para as cidades com mais de 500 mil habitantes; e *iii*) a criação, em 2003, do MCidades como novo órgão da política urbana federal em que se insere a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SEMOB) e sua Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável.

Ao longo da trajetória da política federal de transporte urbano, tem se observado mudança no tratamento de tal questão. Se, até meados dos anos 1990, as políticas federais lidavam com o transporte nas cidades enquanto questão eminentemente de infraestrutura viária, a análise dos documentos oficiais do governo federal indica que, a partir daquele período, gradualmente, a abordagem das políticas públicas no setor passou a lidar com a mobilidade urbana enquanto funções social e econômica essenciais para o desenvolvimento urbano (SOUZA, 1992; BRASIL, 2002, 2004).

A partir de sua criação, em 2003, o MCidades também reforçou a importância de romper com a perspectiva setorial sobre o transporte urbano e vem atuando no intuito de repensar o papel da mobilidade de modo mais integrada ao espaço urbano. A partir do fim da década de 1990, portanto, a política federal de transportes urbanos passa gradualmente a basear-se mais nas pessoas, e menos nos automóveis, e começa a incorporar concepção de mobilidade urbana enquanto condição básica para promoção de cidade mais acessível, democrática e ambientalmente sustentável (BRASIL, 2004).

Essa abordagem da mobilidade urbana fica evidenciada, por exemplo, com as diretrizes gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável que passa a: *i*) priorizar os modais de transporte coletivos e os não motorizados; *ii*) pautar políticas públicas para pessoas com restrição de mobilidade sob o princípio de acesso universal à cidade; *iii*) fortalecer os poderes locais em sua capacidade de gestão da mobilidade urbana nos municípios; *iv*) reconhecer a necessidade de desenho institucional e regulatório mais adequado para a questão do transporte urbano e que seja capaz de promover cidadania e inclusão social por meio da expansão do acesso da população aos serviços públicos de transporte coletivo; e *v*) reconhecer a necessidade de maior articulação entre as políticas de mobilidade e as de desenvolvimento urbano e meio ambiente.

3 AVANÇOS DAS LEIS E NORMAS JURÍDICAS

Em larga medida, a trajetória histórica das políticas públicas de transporte urbano tem sido balizada pelas diretrizes gerais estabelecidas pelas constituições federais. Sob este aspecto, a Constituição Federal de 1988 constitui marco para o transporte urbano em vários sentidos. Trata-se, por exemplo, da primeira Constituição Federal que torna explícita a titularidade dos municípios para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 conquistou, também, importantes avanços no que diz respeito ao reconhecimento do direito à mobilidade como elemento fundamental para a realização dos demais direitos sociais. No que tange aos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, por exemplo, é garantido, formalmente, o acesso a salário mínimo (SM) que seja capaz de atender às necessidades vitais básicas e às de suas famílias, incluindo a necessidade de moradia e transporte (BRASIL, 1988).

Essa Constituição reconhece, ainda, o dever do Estado em: *i*) garantir atendimento ao educando do ensino fundamental com programas suplementares que incluam o serviço de transporte (Art. 208, VII); *ii*) garantir gratuidade dos transportes coletivos urbanos aos maiores de 65 anos (Art. 230); *iii*) criar programas para prevenção e atendimento especializado aos portadores de deficiência mediante facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos (Art. 227, § 1º II); e *iv*) elaborar leis que disponham sobre a adaptação dos logradouros, edifícios de uso público e veículos de transporte coletivo a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência (Arts. 244 e 227, § 2º). Nota-se, portanto, que estes passos dados pela Constituição serviram de importante amparo para o conjunto de leis e decretos que mais tarde avançariam sobre a promoção do direito à mobilidade urbana pelo aprimoramento da acessibilidade das pessoas idosas e portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Além de prever criação de diretrizes para o desenvolvimento urbano que incluam a questão dos transportes urbanos (Art. 21, XX) e a política nacional de transporte (Art. 22, IX), a Constituição Federal de 1988 instituiu como instrumento por excelência do planejamento urbano o Plano Diretor (Art. 182, § 1º), cujo conteúdo deve obrigatoriamente abordar o planejamento do transporte municipal.

A criação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), em 2001, também destaca-se como outro importante avanço no campo jurídico sobre a questão do transporte urbano ao instituir como obrigatória a elaboração de plano de transporte urbano integrado para os municípios com mais de 500 habitantes (Art. 40, § 2º) e ao reconhecer como diretriz geral da política urbana que o direito ao transporte constitui-se como componente básico para concretização do direito a cidades sustentáveis (Art. 2º, I).

Como avanço mais recente no campo jurídico, destaque-se, ainda, o Projeto de Lei nº 1.687, encaminhado em 2007 pela Presidência da República ao Congresso Nacional, conhecido também como Projeto de Lei da Mobilidade Urbana. Este propõe as novas diretrizes da Política de Mobilidade Urbana, sendo resultado de extenso debate entre diversos atores e grupos de interesse da sociedade entre 2004 e 2006. Mas, se por um lado pode-se notar que houve importantes avanços sobre o campo jurídico, por outro, as reais condições de mobilidade nas cidades brasileiras ainda enfrentam muitos desafios.

4 DIAGNÓSTICO DAS CONDIÇÕES DE MOBILIDADE NAS CIDADES BRASILEIRAS

Aspecto relevante para a compreensão do setor de transporte urbano no Brasil passa pelo diagnóstico das atuais condições de mobilidade da população nas cidades do país. A análise de tais condições, contudo, não deve ser interpretada como medida direta de sucesso ou fracasso das políticas federais de transporte urbano. Antes, o diagnóstico a seguir deve ser interpretado como análise que tenta elucidar a atual realidade da mobilidade urbana, sobre a qual o MCidades vem trabalhando, e que pode ser útil para balizar seus programas.

Os dados da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP, 2008) indicam que a matriz de transportes das cidades brasileiras tem caminhado para modelo de mobilidade urbana em que os modais de transporte coletivos e não motorizados vêm perdendo espaço. Segundo os dados da tabela 1, a participação relativa dos modais motorizados de transporte coletivo nas viagens urbanas apresentou leve queda de 29,8%, em 2003, para 29,3%, em 2007, enquanto os modais motorizados de transporte individual tiveram aumento na participação de 28,8% para 29,7% neste período.

TABELA 1
Evolução das viagens por modo – Brasil,¹ 2003-2007
(Em %)

Modo de transporte	2003	2004	2005	2006	2007
Ônibus municipal	22,2	21,8	21,7	21,5	21,5
Ônibus intermunicipal	4,8	4,6	4,6	4,6	4,6
Trilhos	2,9	2,9	2,9	3,1	3,3
Transporte coletivo – total	29,8	29,3	29,2	29,1	29,3
Automóvel	26,9	27,1	27,2	27,3	27,2
Motocicleta	1,9	2	2,1	2,3	2,5
Transporte individual – total	28,8	29,1	29,3	29,6	29,7
Bicicleta	2,4	2,6	2,6	2,7	2,8
A pé	38,9	39	38,9	38,6	38,1
Não motorizado – total	41,4	41,6	41,5	41,3	40,9
Total	100	100	100	100	100

Fonte: ANTP (2008).

Nota: ¹ Para municípios acima de 60 mil habitantes.

O indicador utilizado oficialmente pelo MCidades para acompanhamento do Programa Mobilidade Urbana é o índice de mobilidade (IM), que apresenta o número de viagens que, em média, cada habitante realiza por dia. Embora tal índice, calculado pela ANTP para o Brasil, tenha crescido de 1,53, em 2003, para 1,58, em 2007 (tabela 2), é importante ressaltar que, nesse período, observa-se relativa estagnação no IM entre as viagens realizadas utilizando o sistema de transporte coletivo motorizado – que se manteve em 0,46 viagens por habitante/dia – e os modais de transporte não motorizados – que passou de 0,63 para 0,64 viagens por habitante/dia –, enquanto se observa aumento entre as viagens que utilizam modais de transporte individual motorizado de 0,44 para 0,47 viagens por habitante/dia.

TABELA 2
Índice de mobilidade segundo modal de transporte – Brasil,¹ 2003-2007

Sistema	IM 2003	IM 2004	IM 2005	IM 2006	IM 2007
Transporte coletivo motorizado	0,46	0,44	0,45	0,45	0,46
Transporte individual motorizado	0,44	0,44	0,45	0,46	0,47
Não motorizado	0,63	0,63	0,64	0,64	0,64
Total	1,53	1,51	1,54	1,55	1,58

Fonte: ANTP (2008).

Nota: ¹ Para municípios acima de 60 mil habitantes.

Outro indicador sobre as condições de mobilidade no país diz respeito à quantidade de tempo que a população “desperdiça” no trânsito. Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) (IBGE, 2007), em 2007, mais de 6,3 milhões de brasileiros gastaram pelo menos duas horas diárias no percurso de ida e volta de casa até o trabalho. Destes, aproximadamente 65% (4 milhões de pessoas) viviam nas dez maiores regiões metropolitanas do país.

Utilizando a pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), breve análise das condições institucionais dos serviços de transporte urbano, em 2008, também permite observar que o setor enfrenta condições delicadas. Considerando apenas as cidades médias e grandes do país com população acima de 100 mil habitantes nesse ano, em 95,5% das cidades brasileiras existia a prestação de serviço de transporte coletivo por ônibus de caráter municipal. Destas, 39,4% declararam que ao menos um de seus contratos com as prestadoras destes serviços apresentava caráter precário e apenas 15,2% dos municípios possuíam algum tipo de Conselho Municipal de Transportes. Os dados do IBGE ainda indicam que apenas 10,5% das médias e grandes cidades do país apresentavam algum Plano Municipal de Transporte. Mesmo entre os 37 municípios com mais de 500 mil habitantes, para quem a criação deste plano é obrigatória, a proporção de municípios que possuía algum plano de tal natureza não passava de 25%.

Em síntese, esses dados indicam que o cenário da mobilidade urbana no Brasil vem tornando-se cada vez menos sustentável e oposto ao defendido pela Política Nacional de Mobilidade Urbana. No próximo tópico, são analisados dois dos principais programas federais do MCidades que atuam justamente no sentido de reverter tais tendências.

5 ANÁLISE DOS PROGRAMAS DO PLANO PLURIANUAL (PPA)

Nesta seção, realiza-se análise sintética de dois dos três programas finalísticos na área de transporte urbano do MCidades, desde sua criação até 2008. As análises destacam algumas características básicas dos programas como objetivo, público-alvo, tipo de ações envolvidas etc., além da coerência com a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável e desempenho em termos financeiros.

Mais do que fazer avaliação propriamente dita desses programas, buscou-se analisar o perfil das ações envolvidas nestes e o volume de investimentos alocados para o setor enquanto medidas que refletem, respectivamente, a atual orientação da política federal de transporte urbano do governo federal e o espaço que este tema possui na agenda pública do atual governo.

Dessa forma, a presente seção divide-se em duas partes. Na primeira parte, a análise debruçar-se-á sobre o Programa Mobilidade Urbana; e na segunda parte, a atenção será voltada para o Programa de Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros. Programas que envolvem grandes vultos de investimento e possuem algumas ações incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que ressalta a importância destes de ser acompanhados de maneira mais sistemática. Embora tais programas venham sendo desenvolvidos desde gestões anteriores ao MCidades, a ênfase será dada aos dois últimos Planos Plurianuais (PPAs), entre 2004 a 2007 e 2008 a 2011.

As análises da execução financeira dos programas realizadas neste capítulo consideraram apenas os recursos orçamentários. Restrição imposta ao estudo pelo fato de as informações sobre a execução dos recursos não orçamentários no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) serem incompletas, o que poderia comprometer a integridade das análises.

5.1 Programa Mobilidade Urbana

O Programa Mobilidade Urbana é gerido pelo MCidades desde 2004 e tem como objetivo promover a melhoria da mobilidade urbana, de forma sustentável, favorecendo os deslocamentos não motorizados e o transporte coletivo, com vista a reduzir os efeitos negativos da circulação urbana, e contribuir para a melhoria da prestação de serviços de transporte metro-ferroviários, por meio da modernização e expansão dos respectivos sistemas. Embora tenha adotado tal nomenclatura a partir de 2004 com o MCidades, em larga medida este programa constitui desdobramento do programa Transporte Rodoviário Urbano, que vinha sendo desenvolvido pelo governo federal desde o PPA 2000-2003. Desde então, seus objetivo e público-alvo, bem como seu código identificador no PPA (9.989), têm se mantido praticamente os mesmos.

Para atingir seu objetivo, o Programa Mobilidade Urbana apoia a elaboração de projetos e a implementação de intervenções viárias que estejam de acordo com as diretrizes gerais da Política de Mobilidade Urbana Sustentável. Nesse sentido, este programa envolve, basicamente, ações de apoio técnico e financeiro a: *i*) projetos de corredores estruturais de transporte coletivo urbano; *ii*) projetos de sistemas de circulação não motorizada – passeios, passarelas, ciclovias e ciclofaixas; *iii*) projetos de acessibilidade para pessoas com restrição

de mobilidade e deficiência; *iv*) elaboração de projetos de sistemas integrados de transporte coletivo urbano; e *v*) implantação de medidas de moderação de tráfego. Pelo menos no que diz respeito às diretrizes oficiais, pode-se perceber que, desde 2004, o Programa Mobilidade Urbana vem sendo executado sob enfoque cada vez mais consolidado em torno dos princípios de acessibilidade universal e incentivando modais de transportes coletivos e não motorizados.

O público-alvo desse programa constitui população urbana de municípios com mais de 60 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas (RM); prioritariamente, população residente em áreas de risco ou concentração de pobreza, regiões caracterizadas pela dificuldade de acessibilidade ao sistema de transporte coletivo urbano e que apresentam Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da média nacional. Os governos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios que se encaixam na faixa populacional constituem os potenciais proponentes dos projetos que deverão ser analisados pelo MCidades e pela Caixa Econômica Federal (CEF), que desempenham, respectivamente, os papéis de agente gestor e agente operador do programa.

De acordo com o Manual para Apresentação de Propostas do Programa 9.989 Mobilidade Urbana (BRASIL, 2007c), serão selecionadas apenas as propostas que atendam ao disposto nas diretrizes gerais e específicas do programa, e são priorizados os projetos que atendam melhor a determinados critérios, entre eles: *i*) proporcionar maior número de passageiros transportados por dia; *ii*) promover aumento da velocidade média dos veículos de transporte coletivo urbano, propiciando menor tempo de viagem, considerando condições de segurança dos passageiros e usuários; *iii*) propor melhoria da regularidade dos serviços; *iv*) estabelecer metas para redução do número de acidentes no trânsito urbano; *v*) estimar benefícios gerados pela otimização e racionalização dos serviços prestados, tais como: economia de combustível, redução de tarifas e aumento da mobilidade da população; e *vi*) proporcionar integração com os demais modos de transporte – motorizados e não motorizados –, prevendo acessibilidade universal aos usuários, de modo confortável e seguro.

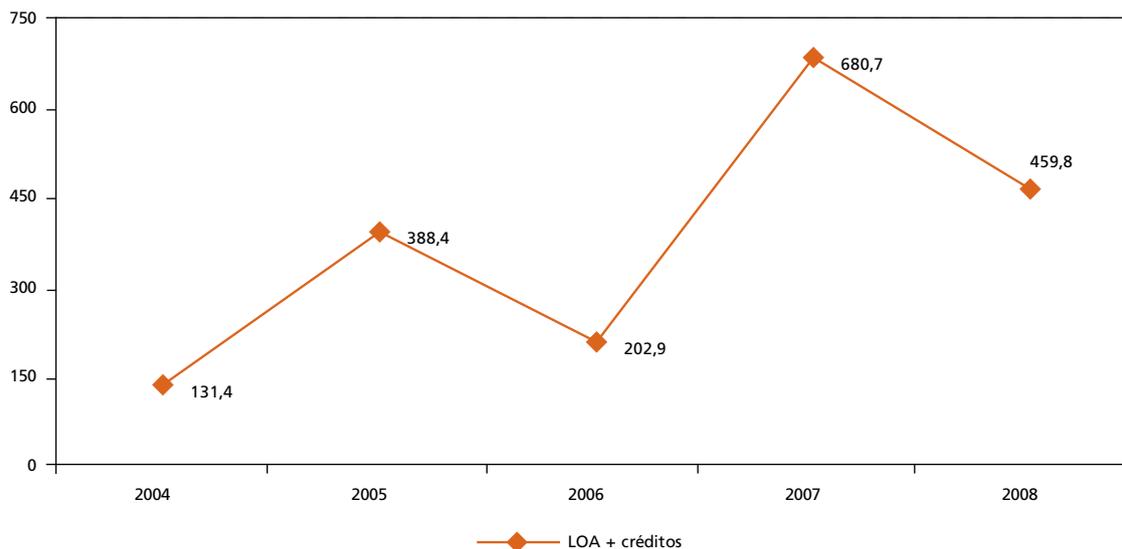
Embora avaliação criteriosa do Programa Mobilidade Urbana devesse analisar mais detalhadamente cada projeto aprovado nos últimos anos, nesta análise, é suficiente constatar que o perfil das ações apresenta clara coerência com as diretrizes gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, ao menos no nível formal da normativa deste.

No que tange à estrutura financeira, o Programa Mobilidade Urbana possui como fontes de recursos o Orçamento Geral da União (OGU), a contrapartida dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e de financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Apesar da diversidade de possíveis fontes de recursos, o BNDES constitui a principal fonte, respondendo por aproximadamente 66,5% de todo o orçamento previsto para o programa no período 2004-2008.

O gráfico 1 ilustra o volume de recursos orçamentários, provenientes do OGU, alocado para o programa ao longo dos últimos anos. Nota-se tendência instável de crescimento dos recursos orçamentários destinados ao Programa Mobilidade Urbana. De 2006 para 2007, ano de início do PAC, nota-se importante incremento da quantidade de recursos – de R\$ 202,9 milhões

para R\$ 680,7 milhões. Em 2008, contudo, o recurso orçamentário do programa recuou para R\$ 459,8 milhões, mas ainda foi bastante superior aos investimentos realizados entre 2004 e 2005. Mesmo com a redução, o gráfico indica que o montante orçamentário investido no programa, a partir de 2007, é excepcional em relação ao histórico de investimentos previstos. Embora o PAC surja como importante esforço do governo federal com impactos positivos sobre os investimentos em transporte urbano, sua excepcionalidade elucida bem como a capacidade de investimentos no setor tem sido muito aquém do possível e desejável.

GRÁFICO 1
Evolução dos recursos orçamentários¹ reservados para o Programa Mobilidade Urbana – 2004-2008
(Em R\$ milhões)



Fonte: Brasil (2009).

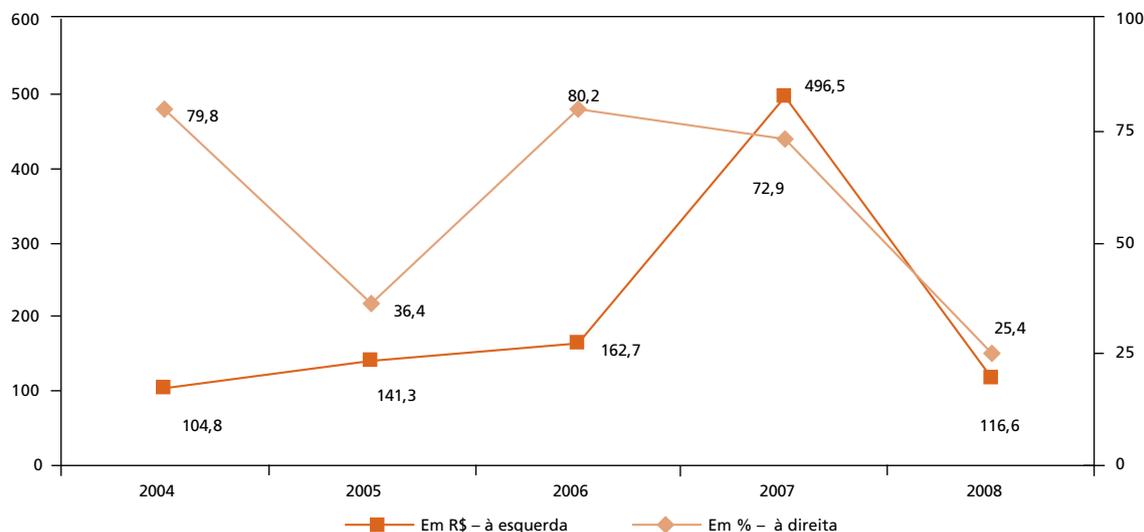
Elaboração: Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)/Ipea.

Nota: ¹ Valores corrigidos pela inflação acumulada medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e constantes de dezembro de 2008.

Se, por um lado, o orçamento alocado para o Programa Mobilidade Urbana a cada ano pode indicar a importância que a questão do transporte urbano assume na agenda do governo federal; por outro, analisar a parcela que foi de fato executada – liquidada – pode indicar a capacidade operacional da gestão do programa. Nesse sentido, o gráfico 2 indica considerável instabilidade na execução dos recursos orçamentários, o que corrobora com o relatório oficial de avaliação do PPA 2004-2007 em que a equipe gerencial reconhece baixo índice de aproveitamento do programa, que tem sofrido contingenciamento de recursos.

Entre 2004 e 2007, o Programa Mobilidade Urbana executou ações apenas nas cidades de Salvador, no estado da Bahia (BA), São Paulo, no estado de São Paulo (SP), Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais (MG), e no município de Jaraguá do Sul, em Santa Catarina (SC). Este relatório indica o fraco desempenho do programa, devido a várias questões, que envolvem desde infraestrutura disponível para equipe gerencial em condições inadequadas e quantitativo de pessoal insuficiente até impasses mais graves, como insuficiência de recursos, contingenciamento orçamentário e excessiva burocracia que têm implicado em atraso na liberação de recursos (BRASIL, 2008a).

GRÁFICO 2
Evolução dos recursos orçamentários¹ liquidados (em valores absolutos relativos aos valores reservados) do Programa Mobilidade Urbana – 2004-2008



Fonte: Brasil (2009).

Elaboração: Dirur/Ipea.

Nota: ¹ Valores corrigidos pela inflação acumulada medida pelo IPCA e constantes de dezembro de 2008.

Para análise do desempenho do Programa Mobilidade Urbana, o MCidades vem optando desde 2004 pela utilização do IM – viagens ao dia por habitante – como indicador para sua avaliação. No início do programa, no PPA 2004-2007, a equipe gestora assumia que o valor de tal índice era de 1,5 viagens por habitante/dia em 2002. Ainda assumiu como meta para o final daquele PPA, portanto, em 2007, que o programa alcançasse índice de duas viagens ao dia por habitante. No entanto, os dados apresentados na seção 4 indicam que o índice alcançado em 2007 tem variado pouco e ficou longe da meta. Nesse ano, o índice calculado pela ANTP chegou a apenas 1,58 viagens por habitante/dia (tabela 2). Isto fez que a equipe do programa fosse mais cautelosa e mantivesse meta idêntica para 2011, final do atual PPA. Mesmo rápida análise do diagnóstico apresentado anteriormente é suficiente para visualizar que, caso o IM mantenha o ritmo de progressão, mais uma vez, a meta não será alcançada.

Cabe fazer-se algumas ponderações sobre a utilização desse índice para avaliar o desempenho do Programa Mobilidade Urbana. Como o MCidades (BRASIL, 2008a) reconhece, esse indicador mostra-se de difícil apuração e mensuração por não haver disponibilidade de dados públicos que cubram a realidade de todas as cidades brasileiras. Ademais, o IM representa informação muito parcial e incompleta sobre o perfil do transporte e da mobilidade urbana. Isto porque, na forma como é atualmente calculado, este considera apenas o número de viagens realizadas ao dia por habitante e acaba por ignorar outras variáveis que identificam características do perfil desta mobilidade – como o meio de transporte utilizado, o tempo e o custo monetário despendidos no deslocamento – e que são essenciais para identificar-se a que distância as cidades brasileiras encontram-se do modelo mais sustentável de mobilidade urbana.

5.2 Programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros

Antes de iniciar análise do Programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros, faz-se necessário fazer alguns comentários sobre o transporte ferroviário urbano no Brasil. Conforme apontam Bittencourt e Brizon (2006), a primeira solução institucional em nível federal para o tratamento do transporte ferroviário urbano de passageiros só surgiu em 1975, com a criação das divisões especiais de subúrbios do Rio de Janeiro e de São Paulo na estrutura da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA).

Em meio a período de fragilização da política federal de transportes urbanos durante a década de 1980, surgem como exceções a esse processo a criação da empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (TRENSURB), em 1980, e a criação da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), em 1984, respectivamente, com as missões de planejar e operar os sistemas ferroviários urbanos na RM de Porto Alegre e em outras nove capitais brasileiras – Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Recife, João Pessoa, Natal, Maceió, Fortaleza e Salvador. Embora estes dois órgãos estivessem ligados ao Ministério dos Transportes (MT) até 2002, passaram a incorporar a estrutura administrativa do MCidades a partir de 2003 e, desde então, vêm gerenciando os sistemas de trens urbanos de passageiros, em acordo com as diretrizes da política federal de transporte e mobilidade urbana deste ministério.

O Programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros possui como órgão gestor e unidade responsável, respectivamente, o MCidades e a CBTU. Embora tenha assumido tal denominação a partir de 2004, com o MCidades, em larga medida, este programa constitui desdobramento do programa Transporte Metropolitano, criado em 1995 e que mais tarde seria transformado no programa Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros no PPA 2000-2003. Desde a primeira versão, o objetivo e o público-alvo deste programa têm se mantido basicamente os mesmos.

O Programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros tem como objetivo melhorar os sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros e transferir sua gestão para os governos locais. Este objetivo, além de estar em consonância com o Plano Nacional de Desestatização (PND), da década de 1990, toma por base dois marcos legais: *i*) a Constituição Federal de 1988, que atribui a estados ou municípios a competência sobre exploração – direta ou indireta – dos serviços de transporte ferroviário que estejam contidos em seus territórios; e *ii*) a Lei Federal nº 8.693, de 1993, que dispõe sobre descentralização dos serviços de transporte ferroviário coletivo de passageiros – urbano e suburbano – da União para os estados e municípios.

Para prosseguir com esse processo de descentralização da gestão dos serviços de transporte ferroviário urbano de passageiros, o atual programa do MCidades atua em três frentes: *i*) gestão dos atuais sistemas ferroviários urbanos; *ii*) realização de investimentos que recuperem e modernizem estes sistemas de forma a tornar sua transferência mais factível e menos custosa para as autoridades estaduais e municipais; e *iii*) transferência operacional dos sistemas da União para estados e municípios, por meio de convênios específicos celebrados com esta finalidade.

Nesse sentido, as ações do Programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros são focadas basicamente sobre os sistemas ferroviários – trens e metrô urbanos – de passageiros que se encontram sob responsabilidade do governo federal e envolvem: *i*) atividades de manutenção e operação dos sistemas; *ii*) ações de apoio técnico e financeiro a projetos de construção, implantação, expansão e recuperação dos sistemas ferroviários; e *iii*) cumprimento de obrigações – legais e financeiras – decorrentes da transferência dos sistemas às autoridades estaduais ou municipais.

O público-alvo do programa consiste na população daquelas RMs em que ainda existem sistemas de trens urbanos gerenciados pela União – seja via CBTU, seja via TRENSURB. Atualmente, estão sob responsabilidade da União os sistemas de Belo Horizonte, João Pessoa, Maceió, Natal, Recife e Porto Alegre. Os sistemas do Rio de Janeiro e de São Paulo foram descentralizados entre 1994 e 1998, e a descentralização dos sistemas de Fortaleza e Salvador deu-se, respectivamente, entre 2002 e 2005.

Dessa forma, ao menos no que diz respeito às diretrizes oficiais e ao perfil de suas ações, o Programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros vem mantendo, desde 2004, linha de atuação coerente com as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, no sentido de priorizar os modais de transporte coletivos.

Para avaliação criteriosa desse programa, seria necessário fazer análise mais detalhada da gestão e dos investimentos realizados em cada um dos sistemas, tanto os que ainda encontram-se sob responsabilidade da União quanto os que foram descentralizados, bem como dos processos de sua descentralização. No entanto, para a presente análise, é suficiente constatar que o perfil das ações envolvidas no programa apresenta clara coerência com as diretrizes gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, ao menos a nível formal de sua normativa.

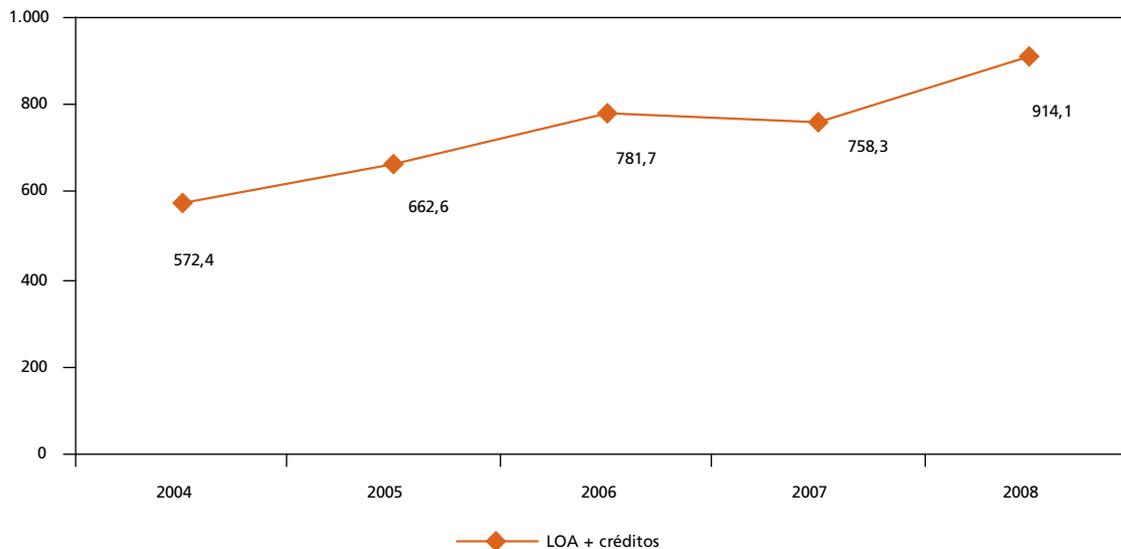
No que tange à estrutura financeira, o Programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros possui entre as fontes de recursos o OGU, a contrapartida das autoridades locais – estados e municípios –, a contratação de empréstimos com organismos internacionais – como o Banco Mundial – e financiamentos do BNDES. No período 2004-2008, o OGU constituiu a principal fonte de recursos, respondendo por aproximadamente 83,7% de todo orçamento alocado para o programa nesse período. O financiamento externo contratado e a contrapartida de estados e municípios foram responsáveis, respectivamente, por cerca de 14% e 2%.

O gráfico 3 ilustra o volume de recursos orçamentários alocado para o programa ao longo dos últimos anos. E ainda evidencia consistente crescimento dos recursos alocados para o Programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros, que teve seu orçamento quase duplicado nestes cinco anos. Apesar de o seu orçamento ter saltado de R\$ 572,4 milhões, em 2004, para 914,1 milhões, em 2008, pelo menos, aparentemente, os dois primeiros anos do PAC não tiveram nenhum impacto excepcional sobre os recursos orçamentários previstos para o programa.

GRÁFICO 3

Evolução dos recursos orçamentários¹ reservados para o Programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros – 2004-2008

(Em R\$ milhões)



Fonte: Brasil (2009).

Elaboração: Dirur/Ipea.

Nota: ¹ Valores corrigidos pela inflação acumulada medida pelo IPCA e constantes de dezembro de 2008.

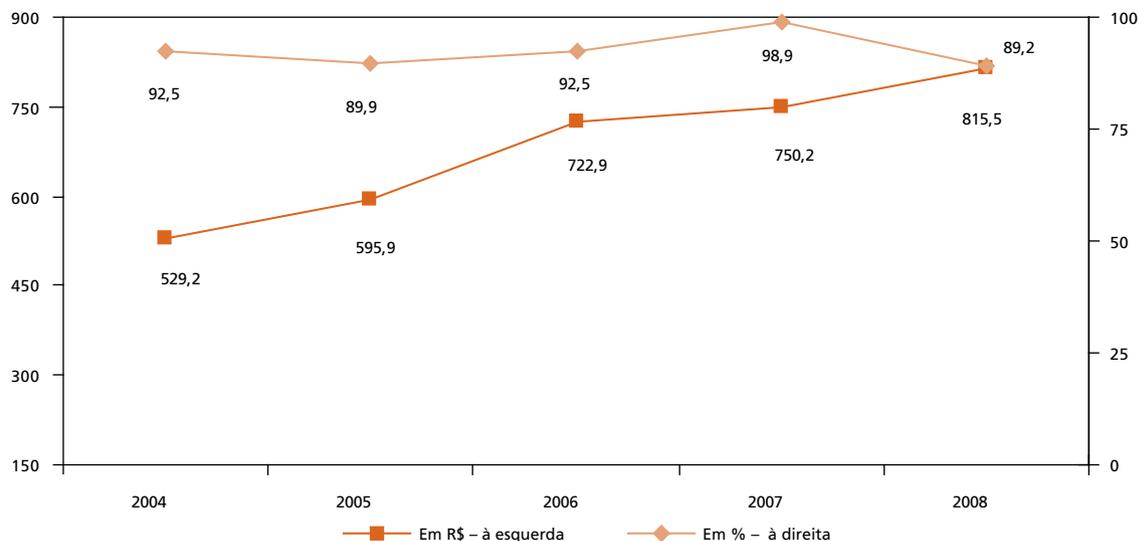
Em termos de execução, a proporção dos recursos orçamentários previstos para o programa (gráfico 4) que são executados tem se mantido em níveis muito elevados, embora a equipe gerencial do programa reconheça que a execução financeira não tem sido acompanhada de maneira satisfatória pela execução física das obras (BRASIL, 2008a).

Entre 2004 e 2007, o programa de Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros executou ações em todos os sistemas sob responsabilidade da União – Belo Horizonte, João Pessoa, Maceió, Natal, Recife, Porto Alegre e Salvador. Segundo os relatórios anuais de avaliação deste PPA, o desempenho do programa pensado em metas físicas executadas apresentou certa oscilação ao longo do período, mantendo-se, em geral, abaixo do previsto.

Ainda segundo esses relatórios de avaliação anual do PPA (BRASIL, 2005, 2006, 2007 e 2008a), apesar de o programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros apresentar recursos materiais e infraestrutura adequados para a implementação, persistem algumas questões que tendem a afetar negativamente o desempenho do programa, entre: reduzido quantitativo de pessoal disponível para operacionalização dos sistemas; necessidade de renegociação dos convênios; dificuldades em licitações e celebração de contratos; insuficiência de recursos orçamentários – bem como o contingenciamento; e a descontinuidade no fluxo de recursos financeiros; assim como a não liberação de recursos de investimentos em tempo hábil.

GRÁFICO 4

Evolução dos recursos orçamentários¹ liquidados (em valores absolutos relativos aos valores reservados) do programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros – 2004-2008



Fonte: Brasil (2009).

Elaboração: Dirur/Ipea.

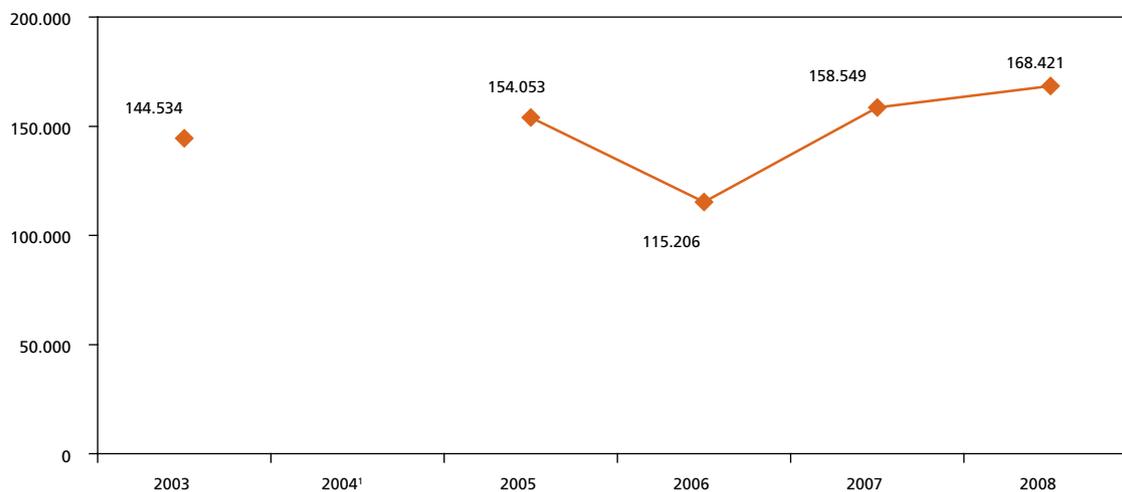
Nota: ¹ Valores corrigidos pela inflação acumulada medida pelo IPCA e constantes de dezembro de 2008.

Para analisar o desempenho do Programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros, o MCTC optou, desde 2004, pela utilização de dois indicadores. O primeiro consiste no número total de passageiros – pagantes ou não – que efetivamente foram transportados pelos sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros. O segundo, nos dados disponíveis no Sigplan – informados pela equipe gerencial do programa –, nos quais o número de passageiros transportados por todos os sistemas sob responsabilidade da União, em 2003 – incluindo Salvador e Fortaleza –, foi de 144,5 milhões. Em 2007, por sua vez, o volume total de passageiros transportados subiu para 158,6 milhões (gráfico 5), mas ficou abaixo da meta estabelecida pelo PPA para este ano (186,7 milhões de passageiros). Saliente-se que a consecução do objetivo do programa, de repassar os sistemas de trens urbanos para as autoridades locais, acarreta redução no número de passageiros transportados por sistemas gerenciados pelo governo federal, à medida que estes sistemas vão sendo transferidos. O fato de o sistema de Salvador ter sido descentralizado em 2005, portanto, explica a brusca queda do indicador em 2006, ano a partir do qual a contagem de passageiros transportados não mais considera este sistema.

Mesmo não tendo alcançado os objetivos do PPA anterior, o PPA 2008-2011 reviu alguns valores do Programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros que passaram a ter como meta transportar 350,7 milhões de passageiros em 2011, o que equivaleria a estabelecer meta de passageiros transportados mais de duas vezes superior ao volume efetivamente transportado em 2007, tornando ainda mais difícil a viabilidade do programa atingir sua meta com sucesso.

GRÁFICO 5

Número total de passageiros transportados pelos sistemas federais de transporte ferroviário urbano – 2003-2008
(Em milhares)



Fonte: Dados da CBTU/MCidades informados ao Sigplan (BRASIL, 2009).

Elaboração: Dirur/Ipea.

Nota: ¹ Em 2004, não houve apuração.

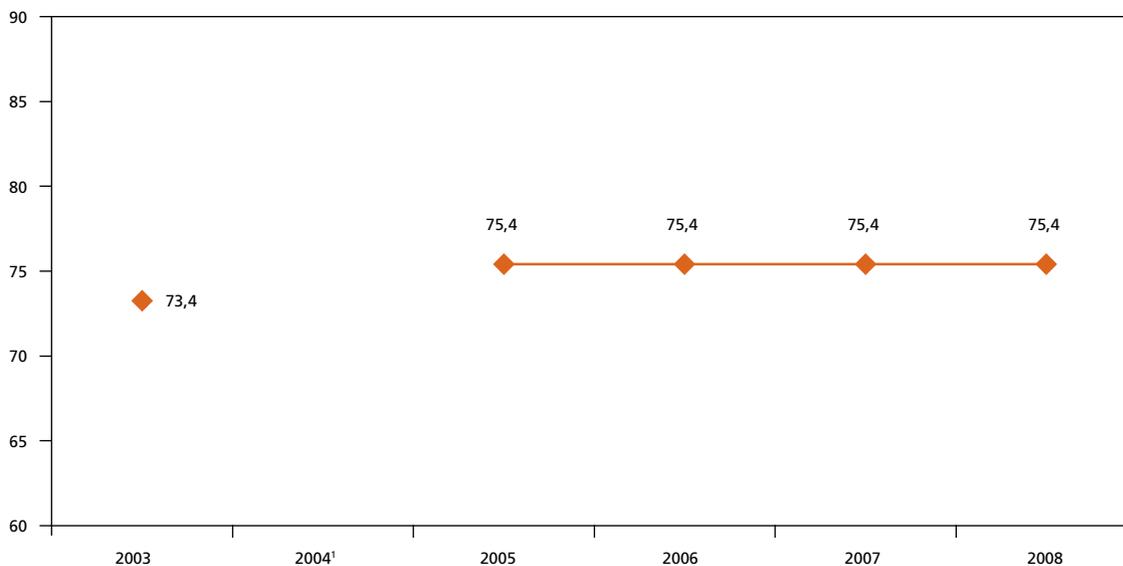
O segundo indicador utilizado pelo Programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros para monitoramento e avaliação é a taxa ponderada de transferência da gestão dos sistemas de trens urbanos. Esta consiste em relação percentual entre a somatória acumulada dos pesos atribuídos aos sistemas transferidos pelo governo federal e a somatória dos pesos de todos os sistemas que estavam sob gestão do governo federal em 1994.

O valor dessa taxa calculada para 2003 foi de 73,4% (gráfico 6). Apesar de ter apresentado pouco crescimento, atingiu o valor de 75% em 2005, o valor aferido manteve-se neste patamar até 2007, apresentando-se bem abaixo da meta de 84,3% para o final deste período. Ainda assim, o PPA 2008-2011 estabeleceu como meta que o programa atinja taxa de transferência de 99,3% em 2011, o que suscita dúvidas sobre a viabilidade de se alcançar tal valor diante do histórico de desempenho do Programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros.

GRÁFICO 6

Taxa ponderada de transferência da gestão dos sistemas de trens urbanos – 2003-2008

(Em %)



Fonte: Dados da CBTU/MCidades, informados ao Sigplan (BRASIL, 2009).

Elaboração: Dirur/Ipea.

Nota: ¹ Em 2004, não houve apuração.

Cabe-se fazer algumas ponderações sobre os indicadores utilizados para análise e avaliação do Programa Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros. Em primeiro lugar, pode-se observar que as informações necessárias para o cálculo dos indicadores de acompanhamento do programa encontram-se dispersas em diversas fontes – relatórios de avaliação do PPA, relatórios anuais de atividades da CBTU, sítios eletrônicos dos órgãos envolvidos, plataforma do Sigplan etc.; no entanto, sem apresentar em coerência entre si, o que dificulta acompanhamento consistente do programa. Para minimizar tal problema, a presente análise baseou-se unicamente nos dados oficiais informados pela CBTU e pelo MCidades ao Sigplan. Além disso, é importante reconhecer que a utilização da informação sobre o número de passageiros transportados pelos sistemas de transporte ferroviário urbano, como único indicador de desempenho destes apresenta-se muito limitada, na medida em que se restringe à análise a aspecto puramente quantitativo da eficácia da prestação dos serviços.

Nesse sentido, outras variáveis cujas informações podem ser captadas pelas operadoras dos metrô e trens urbanos poderiam ser incluídas para análise do PPA. A informação sobre o custo por passageiro transportado, por exemplo, poderia contribuir como indicador de eficiência dos sistemas. Ainda, indicadores sobre regularidade e frequência na prestação do serviço, bem como a taxa de ocupação dos vagões em horário de pico poderiam contribuir enquanto indicadores da qualidade dos serviços prestados. A consideração do número total de passageiros transportados, sem relativizar esta informação em relação ao tamanho total da população metropolitana ou à extensão total das linhas metro-ferroviárias destes sistemas, constitui indicador de desempenho muito incompleto.

Ainda que breve, a presente análise dos Programas Mobilidade Urbana e Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros trouxe à tona algumas importantes questões a ser ponderadas. A seguir, apresentam-se algumas considerações finais sobre alguns dos pontos que merecerão maiores reflexões em momento futuro.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo aproxima-se mais de exercício analítico sobre o histórico recente de dois importantes programas da política federal de transporte urbano do que propriamente de trabalho de avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. Embora a tentativa de fazer avaliação desta política apresente-se como importante esforço para aprimoramento da atuação governamental na questão da mobilidade urbana, as limitações inerentes às bases de dados atualmente disponíveis expõem sérias dificuldades para a construção do desenho de avaliação que seja empiricamente robusto.

A análise dos Programas Mobilidade Urbana e Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros elucidou alguns pontos importantes para a compreensão da atual política federal de transportes urbanos. Por exemplo, pode-se perceber que, em larga medida, as diretrizes gerais para a política de transporte urbano adotadas pelo MCidades estavam presentes nas ações e nos programas desenvolvidos no âmbito da Sedu. Os pilares das diretrizes da atual Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável também se encontravam presentes na Constituição Federal de 1988 e em algumas normas jurídicas, promulgadas antes de 2003, que avançaram significativamente sobre as diretrizes do desenvolvimento urbano e contribuíram para o reconhecimento dos direitos sociais de pessoas idosas e com mobilidade reduzida.

A análise das ações envolvidas nos programas apresentada neste estudo, por sua vez, permite identificar que, pelo menos no que diz respeito às diretrizes oficiais, os programas vêm sendo executados sob enfoque abrangente de mobilidade urbana em busca de modelo urbano mais democrático, acessível e sustentável que seja pautado por diretrizes de acessibilidade universal. Sob este aspecto formal, os programas do MCidades possuem clara coerência em relação às diretrizes gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, pensada em torno dos princípios de acessibilidade universal e incentivando o uso de modais de transportes coletivos e não motorizados.

Embora a política de transporte urbano tenha apresentado certa coerência interna, o desenvolvimento desses programas não carrega consigo perspectiva de integração às demais políticas públicas federais desenvolvidas em outros setores – industrial, de ciência e tecnologia, energético, ambiental, urbano, entre outros. Ainda após a criação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), em 2001, note-se ainda falta de transversalidade aos programas federais de transportes urbanos em relação aos demais temas da agenda pública federal.

Exemplo dessa questão é a medida recentemente adotada pelo governo federal visando apoiar a indústria automobilística com a desoneração do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) para aquisição de novos carros particulares. Se, por um lado, esta isenção almeja manter aquecida a produção de automóveis e garantir o nível de emprego no setor automobilístico, por outro, aumenta o acesso ao automóvel privado e estimula a evasão dos modais de transporte público para o particular, contribuindo para o aumento da frota de carros, problemática já presente em grandes cidades como São Paulo, Rio de Janeiro etc.

Esse caso da isenção do IPI elucidada bem como determinadas políticas públicas que não são diretamente voltadas para a questão da mobilidade urbana podem, ainda que indiretamente, trazer efeitos negativos ao fortalecer tendência insustentável do transporte urbano. Fica claro, portanto, que somente o aperfeiçoamento dos programas diretamente envolvidos na Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável não será suficiente para avanço consistente das condições de mobilidade urbana no Brasil. Além do esforço de tirar os programas de transporte e mobilidade urbana do papel para a realidade, a implementação, sob perspectiva mais transversal, permanece como um dos principais desafios do setor nos próximos anos.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS (ANTP). *O sistema de informações da mobilidade urbana*. Relatório comparativo 2003/2007. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://portal1.antp.net/site/simob/Lists/rltcmp3_7/rlt.aspx>. Acesso em: 20 mar. 2009.
- BITTENCOURT, F. S.; BRIZON, L. C. *Transporte metroferroviário e desenvolvimento urbano*. II Concurso de Monografia CBTU 2006 – A cidade nos trilhos, 2006. Disponível em: <<http://www.cbtu.gov.br/monografia/2006/trabalhos/fernandodesenna.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2009.
- BRASIL. *Lei federal nº 5.917, de 10 de setembro de 1973*. Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1973.
- _____. *Lei federal nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985*. Institui o vale-transporte e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1985.
- _____. *Constituição da República Federativa*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1988.
- _____. *Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.
- _____. Ministério das Cidades (MCidades). Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (Sedu). *Relatório anual de avaliação – PPA 2000-2003: exercício 2002*. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa%202000-2003/ppa_rel_aval/024_SEDU.PDF>. Acesso em: 20 mar. 2009.
- _____. Ministério das Cidades (MCidades). Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS). *Cadernos MCidades Mobilidade Urbana*, Brasília, n. 6, 2004.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). *Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação*. Ano base 2004. Exercício 2005. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 18 mar. 2009.
- _____. Ministério das Cidades (MCidades). Ministério da Fazenda (MF). *EM Interministerial nº 7/2006 – MCIDADES/MF*, de 21 de julho de 2006. Brasília, 2006a.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). *Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação*. Ano base 2005. Exercício 2006. Brasília, 2006b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 18 mar. 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). *Plano Plurianual 2004-2007*: relatório anual de avaliação. Ano base 2006. Exercício 2007. Brasília, 2007a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 18 mar. 2009.

_____. *Projeto de Lei nº 1.687/2007*. Institui as diretrizes da Política de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2007b.

_____. Ministério das Cidades (MCidades). *Sistemática 2007*: manual para apresentação de propostas – Programa 9989 Mobilidade Urbana. Brasília, 2007c. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/transporte-e-mobilidade/programas-e-acoas/programa-mobilidade-urbana>>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). *Oficina de validação do modelo lógico do Programa Descentralização dos Sistemas de Transportes Ferroviário Urbano de Passageiros do Ministério das Cidades*. Brasília, 2008a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). *Plano Plurianual 2004-2007*: relatório anual de avaliação. Ano base 2007. Exercício 2008. Brasília, 2008b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 18 mar. 2009.

_____. Ministério das Cidades (MCidades). *Resultados, projeções e ações*. Brasília, 2008c. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/biblioteca/Resultados-ProjecoesAcoes.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do governo federal (Sigplan)*. Disponível em: <www.sigplan.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2009.

GOMIDE, A. A. *Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1.334).

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007*. Microdados. Pesquisa básica. Rio de Janeiro, 2007. 1 CD-ROM.

SOUZA, E. B. de. *As políticas federais de desenvolvimento urbano no biênio 1989/1990*. Brasília: Ipea, 1992 (Texto para Discussão, n. 282).

PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL: INTERAÇÕES DINÂMICAS E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

1 APRESENTAÇÃO

São muitos os desafios socioambientais deste século. O acelerado crescimento econômico gerou grandes benefícios à sociedade humana, promoveu, ao mesmo tempo, o comprometimento de grande parte dos recursos naturais disponíveis, ocasionando danos, muitos irreversíveis, aos ecossistemas e às comunidades locais. Além disso, a perda de serviços ambientais tem promovido prejuízos socioeconômicos, principalmente nas nações menos preparadas para enfrentar estas mudanças. Neste contexto, intensificam-se os debates sobre o comprometimento dos recursos de base, entre estes, os presentes no território da Amazônia.

Tal território abriga a maior floresta tropical do mundo, possui mais de 6,5 milhões de km² e estende-se pelos territórios de nove países: Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Destes, o Brasil detém a maior porção territorial, 5,4 milhões de km². Estima-se que no Brasil encontram-se aproximadamente 15% de todas as espécies de plantas e animais conhecidos pelo homem, apesar de somente 10% da biodiversidade ter sido catalogada (KIRBY *et al.*, 2006).

Apesar dessa relevância ecossistêmica, vastas áreas de florestas nativas vêm sendo desmatadas em nome do progresso. Demandas por redução das desigualdades regionais e melhoria das condições de vida das populações pressionam pela provisão de infraestruturas e serviços essenciais ao bem-estar destas comunidades (STEWART, 2007). Assim como demandas nacionais e internacionais exigem da região a produção de bens, principalmente minerais e agropecuários, para o atendimento de suas crescentes necessidades (NEPSTAD *et al.*, 2008).

O desmatamento, corte raso da floresta, diferente do desflorestamento, que envolve ainda a fragmentação e a degradação, tem potencial para influenciar os climas regional e global, assim como contribuir para a redução da biodiversidade em outros lugares (MALHI *et al.*, 2008). A floresta age no sequestro e na formação de grande estoque de carbono (FAO, 2005; FEARNSSIDE, 1997) que vem sendo liberado à atmosfera por meio das queimadas e do desmatamento (NOGUEIRA *et al.*, 2007; CRAMER *et al.*, 2004). Além disso, podem ocorrer o assoreamento de rios, córregos e lagoas e a degradação dos solos (ANGELSEN; KAIMOWITZ, 1999; CATTANEO, 2001), com prejuízos econômicos para as populações locais e problemas de saúde associados às queimadas (IGNOTI *et al.*, 2007). Atualmente, debate-se a consequência do desmatamento do território da Amazônia com o regime de chuvas no centro-sul do país em cenários de mudanças climáticas globais. Suspeita-se que a conjunção destes dois fatores possa reduzir a pluviosidade regional (OMETTO *et al.*, 2005), com desastrosos prejuízos socioeconômicos para o país.

As políticas públicas para a Amazônia expressam interesses divergentes e conflituosos. Uma com base no favorecimento de novas infraestruturas de suporte para o desenvolvimento econômico, principalmente do agronegócio em grande escala, e outras focadas nos interesses das populações locais e na sustentabilidade socioambiental (BECKER, 2004). Estes aspectos podem ser encontrados no Plano Amazônia Sustentável (PAS). Marco nas políticas públicas para a região, o PAS evidencia o intuito do governo federal de agregar estes dois aspectos, propondo-se a superar os erros de políticas anteriores que não incorporaram a dimensão ambiental (BRASIL, 2008).

O PAS propõe-se a evitar que as estratégias de desenvolvimento sejam simplesmente transferidas para a Amazônia, sem a adequação necessária à realidade regional (BRASIL, 2008). Assim, este estudo tem o objetivo de analisar as interações das propostas do PAS com a dinâmica dos desmatamentos na Amazônia. Para isso, utilizou-se de abordagem qualitativa do método de dinâmicas dos sistemas (*System Dynamics*) proposta inicialmente pelo então pesquisador do Massachusetts Institute of Technology (MIT), Jay W. Forrester (1961).

O texto desenvolve-se em três etapas. Inicialmente, revisão aprofundada da literatura revela dinâmicas econômicas e socioambientais relacionadas ao desmatamento regional. As informações permitem a estruturação de modelo teórico de tais interações. Em seguida, realiza-se análise das interações das principais estratégias relacionadas ao PAS com o sistema integrado do desmatamento. Esta análise é realizada com foco principal na dimensão ambiental. A terceira etapa constitui-se de estudo da sustentabilidade ambiental frente às interações das principais estratégias do PAS sobre o sistema, a partir do qual são identificadas diretrizes-chaves e pressupostos críticos à sustentabilidade ambiental na Amazônia.

2 AMAZÔNIA: INTERAÇÕES DINÂMICAS E DESMATAMENTO REGIONAL

O território da Amazônia possui área de 6,5 milhões km². Além do Brasil (63,1% do território), o Peru (17%), a Bolívia (11%), a Colômbia (5,8%), o Equador (2,2%), a Venezuela (0,7%) e a Guiana (0,2%) possuem porções deste território, em que predominam dois biomas principais: o Amazônia, com 3,2 milhões de km² (cerca de 80 % do território); e o Cerrado, com aproximadamente 1 milhão de km². Formado por conjunção de ecossistemas heterogêneos – áreas de terra firme, rios e áreas alagadas – este território abriga a maior floresta tropical do mundo e protege cerca de um terço das espécies existentes no planeta (ALBAGLI, 2001). Ainda abriga cerca de 170 povos indígenas, centenas de comunidades remanescentes de quilombos e milhares de outras locais (BRASIL, 2003).

As políticas públicas para a Amazônia no Brasil focam-se, em geral, na área da Amazônia Legal, instituída pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. Atualmente, por meio da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, tal área é entendida como a que compreende a totalidade dos estados do Acre (AC), do Amapá (AP), de Roraima (RR), de Rondônia (RO), do Amazonas (AM), do Tocantins (TO), do Pará (PA), de Mato Grosso (MT) e parte do Maranhão (MA) a oeste do meridiano 44º. Entretanto, é importante atentar que o PAS considera para suas estratégias, além dos outros estados, toda a área territorial do MA (4.756 mil km², 55,86% do território nacional 8.514 mil km²).

No início do século XX, aproximadamente 80% da área da Amazônia brasileira eram florestadas e as áreas remanescentes cobertas por cerrado e campos. Até a década de 1940, a região pouco se transformou. Naquele período, a maior parte da população regional, cerca de 4 milhões de habitantes, residia ao longo das planícies aluviais, onde a terra era mais fértil, em razão do trânsito e da deposição de sedimentos provenientes das regiões montantes (KIRBY *et al.*, 2006). As primeiras atividades produtivas nestas planícies foram a pequena agricultura diversificada e a criação de gado bovino (DESFONTAINES, 1957).

Foi a partir de então que políticas públicas iniciaram a promoção da ocupação regional. A Constituição Federal de 1946 indicou e a Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, criou o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cuja execução foi atribuída à sua superintendência. Mais tarde, esta atribuição foi transferida para a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Apesar desta intenção do governo federal, a ausência de rodovias inviabilizava o acesso, dificultando o pleno crescimento regional (TOURRAND *et al.*, 2007). O acesso dava-se quase exclusivamente por meio fluvial.

Somente no final da década de 1960, com a nova capital federal e a construção da rodovia Belém – Brasília (BR-010), iniciada em 1958, ocorreu a aceleração do processo de ocupação. Durante o governo militar, a política de desenvolvimento, com base no argumento de que era preciso garantir a posse da Amazônia, promoveu profundas transformações. As principais ações voltadas ao desenvolvimento regional foram o início da construção das rodovias Cuiabá – Porto Velho e Transamazônica (THÉRY, 2005; NEPSTAD *et al.*, 2001). Tais rodovias formaram o primeiro eixo de desmatamento regional.

Na segunda metade da década de 1980 e no início da de 1990, políticas de desenvolvimento proveram infraestruturas e facilidades que criaram condições para a imigração e os investimentos na região (BÖRNER; MENDOZA; VOSTI, 2007). As principais propostas para a Amazônia foram a recuperação das rodovias Transamazônica e Cuiabá – Santarém (BR-163) e o asfaltamento da rodovia Manaus – Boa Vista. A BR-163, com 1.777 km² de extensão, conecta as regiões produtivas (mineração e agronegócio) com Santarém e incentiva a colonização às terras do norte do MT e PA. A estrada motivou a penetração de grandes projetos agropecuários e colonização. Há, ainda, a colonização comandada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Em suas áreas de influência, verificam-se a valorização das terras, a atração de correntes migratórias e a especulação fundiária que geram intensos impactos socioambientais.

Nos últimos anos, a grande maioria das ações e dos investimentos nos eixos de desenvolvimento previstos para a Amazônia Legal ocorreu nos eixos Madeira – Amazonas e Araguaia – Tocantins por meio da provisão de infraestruturas de suportes ao escoamento da produção. Os investimentos em agroindústrias e pecuária ocorreram por causa da proximidade com as áreas de produção, onde a pequena produção é substituída pela pecuária e, em seguida, produção de grãos (MELLO, 2006). Este processo gerou a espacialização das populações e atividades produtivas marcada por grande heterogeneidade, com distribuição desigual na Amazônia brasileira.

O que ocasionou resultado na formação de área de transição que pode ser identificada junto às fronteiras leste e sudeste da Amazônia, também denominada arco do desmatamento ou arco do povoamento consolidado (BECKER, 2005). Além disso, as áreas próximas às capitais estaduais ou aos centros regionais têm promovido grandes alterações em suas áreas de influência (IGLIORI, 2006).

Para se ter ideia da dimensão das transformações, em 1950, a população regional era de somente 3,8 milhões de habitantes. Em 2007, de 23,6 milhões, ou seja, 12,83% da população nacional (IBGE, 1950, 2007). A tabela 1 mostra a evolução recente do produto interno bruto (PIB) na Amazônia Legal.

O comportamento recente do PIB na Amazônia mostra que esta tem crescido a taxas menores que a média nacional, representando, em 2006, somente 7,76% deste no âmbito nacional. As maiores economias encontram-se nos estados a seguir: PA (R\$ 44,37 bilhões), AM (R\$ 39,16 bilhões), MT (R\$ 35,28 bilhões) e MA (R\$ 28,62 bilhões). O PIB *per capita* da região (R\$ 8,37 mil) cresceu apenas 1% ao ano (a.a.) nos últimos anos, mantendo-se menor que a média brasileira. Em 1985, era o equivalente a 52,1% do PIB *per capita* médio do Brasil. Em 2006, esta proporção foi de 65,9%, sugerindo significativa melhoria (IBGE, 1985, 2006).

TABELA 1
Evolução do PIB dos estados da Amazônia Legal – 2003-2006

Unidade geográfica	2003		2004		2005		2006	
	A preços correntes (em R\$ 1.000)	Per capita (em R\$)	A preços correntes (em R\$ 1.000)	Per capita (em R\$)	A preços correntes (em R\$ 1.000)	Per capita (em R\$)	A preços correntes (em R\$ 1.000)	Per capita (em R\$)
Brasil	1 699 947 694	9,498	1 941 498 358	10,692	2 147 239 292	11,658	2 369 796 546	12,688
Amazônia Legal	127 751 538	6,371	154 578 041	7,365	169 242 237	7,882	183 919 840	8,368
Acre	3 304 771	5,278	3 940 315	6,251	4 482 920	6,694	4 834 771	7,041
Amapá	3 434 107	6,220	3 846 126	7,026	4 361 255	7,335	5 260 099	8,543
Amazonas	24 977 170	8,100	30 313 735	9,658	33 352 137	10,318	39 166 314	11,829
Maranhão	18 483 300	3,112	21 604 577	3,588	25 334 591	4,151	28 621 445	4,628
Mato Grosso	27 888 658	10,347	36 961 123	13,445	37 465 937	13,365	35 284 471	12,350
Pará	29 754 565	4,448	35 562 846	5,192	39 121 138	5,612	44 375 766	6,241
Rondônia	9 750 818	6,594	11 260 424	7,209	12 884 047	8,396	13 110 092	8,391
Roraima	2 737 003	7,455	2 811 079	7,361	3 179 287	8,125	3 660 153	9,075
Tocantins	7 241 147	5,784	8 277 816	6,556	9 060 926	6,939	9 606 730	7,210

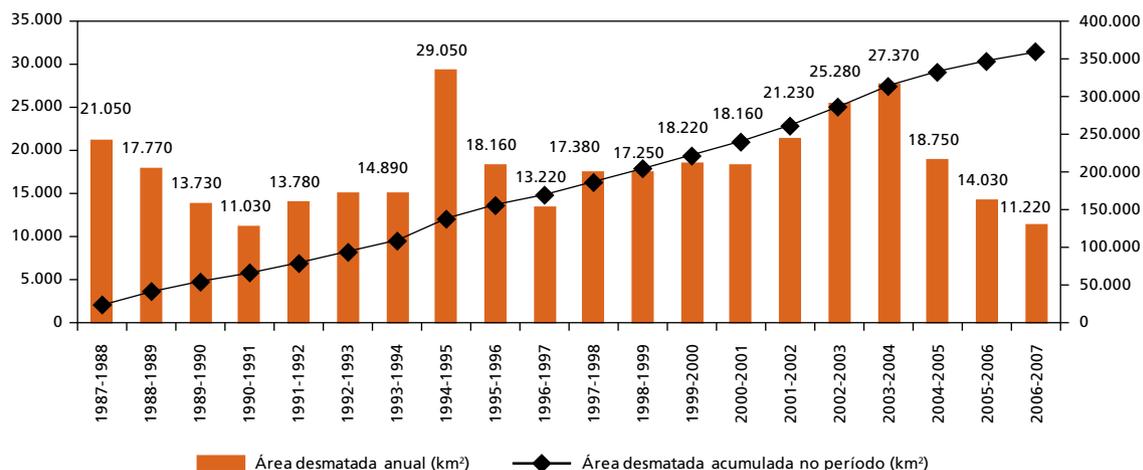
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elaboração: Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)/Ipea.

Todavia, a qualidade de vida da população ainda é bastante insuficiente. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que considera indicadores de educação, longevidade e renda de oito dos nove estados da região, é inferior ao IDH nacional, exceção feita ao estado do MT (0,773). Por tais aspectos, pode-se questionar o modelo de desenvolvimento adotado historicamente para a Amazônia brasileira, que, além de não promover a efetiva melhoria da qualidade

de vida das populações residentes, ainda promove grandes impactos, com graves danos ambientais. Entre estes impactos, o mais evidente é o desmatamento que já destruiu aproximadamente 15% da área original (BRASIL, 2008), ou seja, 732 mil km² de florestas nativas.

A área desmatada nos últimos 20 anos na Amazônia Legal é destacada pelo gráfico 1. Pode-se identificar padrão cíclico nos desmatamentos anuais. O desmatamento anual, em 1988, foi de 21,05 mil km² e caiu para 11,03 mil km² em 1991. Em 1995, atingiu 29,05 mil km², caiu para 13,22 mil km² em 1997, e chegou a 27,37 km² em 2004. A partir de então, o desmatamento apresentou contínua redução, em 2004-2005, 13,10 mil km² e em 2006-2007, 11,22 mil km². A maior parte do desmatamento concentrou-se no sudeste do MA, norte do TO, sul do PA, norte de MT, em RO, sul do AM e sudeste do AC. Região comumente denominada “arco do desmatamento”.

GRÁFICO 1
Evolução da área desmatada na Amazônia brasileira nos últimos 20 anos
(Em km²)



Fonte: Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia (Prodes)/Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe)/Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).
Elaboração: Dirur/Ipea.

Distintos são os fatores observados sobre o desflorestamento na Amazônia brasileira. Entretanto, ainda existem controvérsias sobre os fatores determinísticos do desmatamento regional, principalmente quanto à contribuição de cada fator para a destruição florestal. Os fatores identificados com maior frequência como promotores do desmatamento em alguns estudos localizados na literatura são: *i*) extensão de rodovias e distâncias às capitais estaduais (PFAFF, 1998); *ii*) pecuária bovina (MARGULIS, 2003); *iii*) agricultura, principalmente de grãos (soja, arroz e milho) e produção de madeira (Barreto *et al.*, 2005); *iv*) preço da terra, dos produtos agrícolas e crédito rural (YOUNG, 1998); *v*) população (REIS; MARGULIS, 1991); e *vi*) assentamentos rurais (ALVES, 2001). Apesar de tais contribuições, para melhor compreender o desmatamento na Amazônia, é importante observar que estes fatores estão em interação dinâmica em sistema maior e integrado, cujo melhor entendimento passa pela compreensão dos processos que envolvem o desmatamento regional.

A partir da década de 1960, o padrão de desenvolvimento marcado pelos eixos de integração fluviais começou a mudar em razão da construção de estradas, implantação de assentamentos, aeroportos e hidroelétricas, concessão de crédito para a agropecuária e estabelecimento da Zona Franca de Manaus (BARRETO *et al.*, 2005).

O desmatamento na Amazônia não segue único padrão preestabelecido, este é múltiplo em suas origens e processos, dependendo do tempo e da localização espacial, constitui sistema de complexas relações, cujo conhecimento deve ser aprofundado para melhor planejamento do desenvolvimento regional. Na região da fronteira agropecuária, estas relações, assim como o desmatamento, são mais intensas do que nas porções no noroeste da Amazônia.

A figura 1 representa as interações dinâmicas relacionadas aos desmatamentos na área da Amazônia brasileira. De maneira geral, destacam-se neste estudo como elementos-chave da dinâmica: atividades produtivas – produção de grãos, madeira e pecuária –, incêndios florestais e criação de áreas protegidas e assentamentos rurais. Gerado por políticas de desenvolvimento que não foram capazes de atender às necessidades de grande parcela da população, pela provisão de infraestruturas – principalmente rodoviárias – e pelo aumento do preço da terra, entre outros fatores, encontramos-nos em período histórico de grande pressão por terras na Amazônia.

Essa grande pressão social garante aumento de políticas públicas de reforma agrária. Com isso, aumentam as concessões de uso e titulação de lotes e os subsídios públicos aos assentados na forma de cestas básicas, dinheiro para construção e crédito agrícola a taxas de juros baixas que, juntos, ampliam a propensão a desmatar. Estes dois fatores criam condições para ampliação da tendência a desmatar dos assentados ou colonos. Associadas à carente fiscalização, ocorrem extrações irregulares e comercialização da madeira em várias formas – tora, carvão e lenha –, promovendo desmatamento e também lucro, o que realimenta o ciclo, ampliando a exploração até que a área seja abandonada por falta de recursos naturais (BARRETO *et al.*, 2005). O que aumenta a pressão por terras e políticas de reforma agrária.

A carência de fiscalização, além da extração e venda da madeira, gera ambiente favorável à ampliação das intensas disputas pela posse da terra, que, em conjunto com a morosidade do processo de titulação, promovem “desmatamento por precaução”, mais violência e maiores índices de criminalidade (HOEFLE, 2006). Assim, o ambiente torna-se cada vez mais inóspito ao exercício da fiscalização, gerando outro ciclo de autoamplificação no sistema.

A infraestrutura, elemento importante nas dinâmicas do sistema, pode causar desmatamento diretamente ou pela grande influência que possui sobre outros elementos, como a criação de estruturas e serviços de suporte à pecuária, o que amplia a lucratividade do setor, os rebanhos e as áreas de pastagens, o que gera aumento de investimentos em equipamentos para a pecuária. O crescimento da pecuária bovina na Amazônia é explicado por diversos fatores

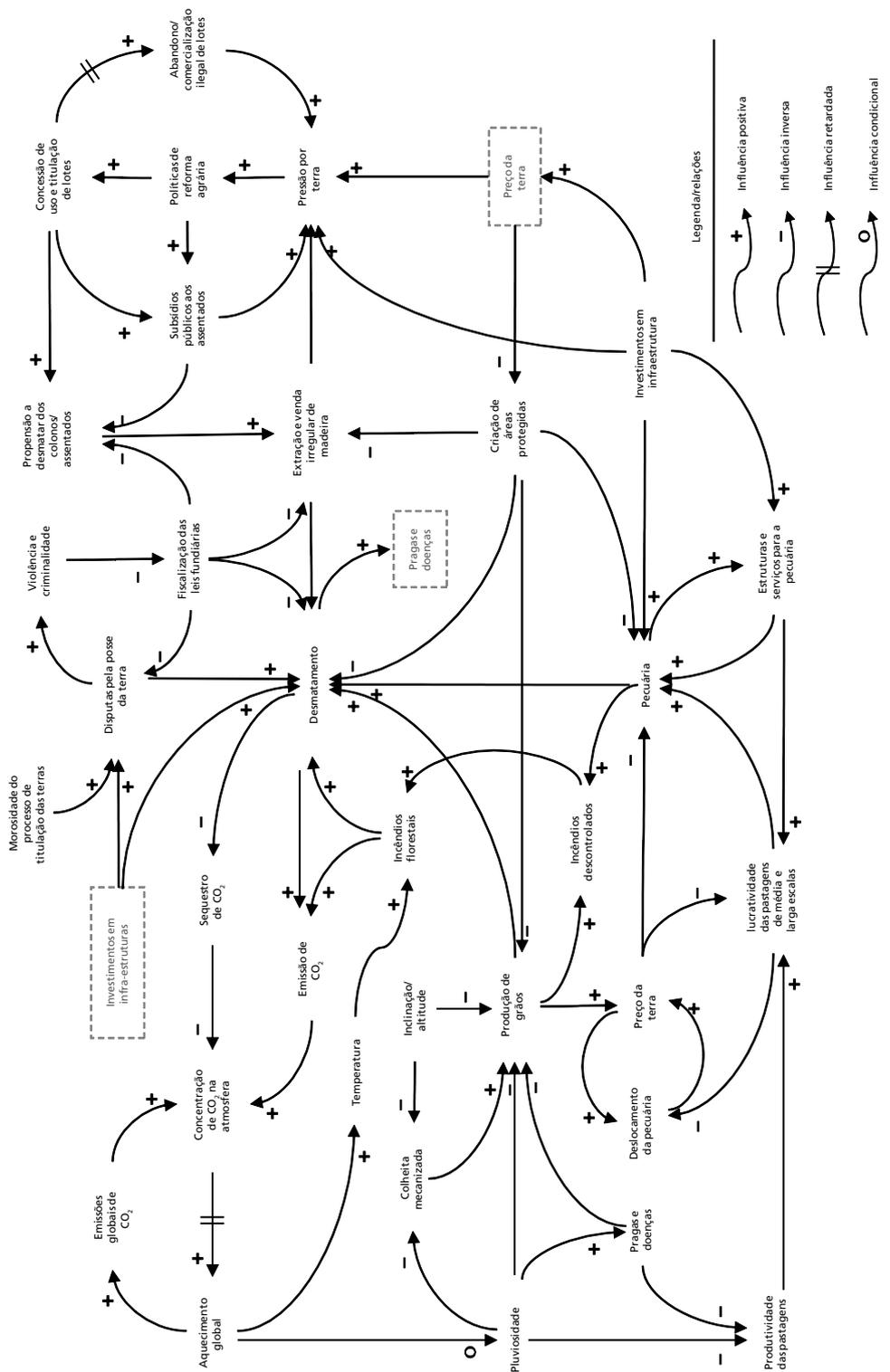
(ESCADA *et al.*, 2005): *i*) existência de cadeia de comercialização de terras; *ii*) deficiência dos órgãos fundiários; *iii*) existência de rede de infraestrutura; *iv*) características biofísicas; *v*) grau de organização da cadeia produtiva; *vi*) preço e acesso facilitado aos mercados; e *vii*) garantia da posse da terra até a legalização posterior.

Além disso, os preços mais baixos da terra e a produtividade mais alta tornam as pastagens mais lucrativas na Amazônia do que em outras regiões. Tais aspectos possibilitaram fortalecimento do mercado de terras na região (MARGULIS, 2003). A facilidade de comercialização de terras origina, geralmente, corrida pela posse com consequente desmatamento, pois este é o meio de se garantir a propriedade (YOUNG, 1998; MUCHAGATA; BROWN, 2003).

A produção de grãos é outro relevante fator de desmatamento regional e sua sinergia com outras atividades produtivas exige atenção especial. A cultura de grãos tem pressionado a Amazônia; destacadamente, as áreas mais externas e, com isso, ocasionando aumento dos preços da terra. Além disso, as áreas ocupadas pela pecuária, por possuírem baixo valor, proporcionam ganhos para o pecuarista, que promove aumento do rebanho e, conseqüentemente, novos desmatamentos para dar lugar a pastagens. Fato que tem levado a deslocamento da pecuária para áreas mais internas da floresta, promovendo desmatamento e abertura de novas frentes de expansão. Sobre estes interesses, Margulis enfatizou que:

O casamento de interesses entre madeireiros, trabalhadores rurais e agricultores despossuídos é o que permite a abertura de novas frentes de expansão. Os madeireiros necessitam da escassa mão de obra, nas regiões distantes onde a madeira é abundante, as terras não têm dono e a fiscalização (de todo tipo) é inexistente. Suas estradas viabilizam a exploração da madeira e permitem o acesso para os pequenos agentes (2003, p. 41).

FIGURA 1
Dinâmica do desmatamento na Amazônia brasileira



Fonte: Adaptado e ampliado a partir de Barreto *et al.* (2005), Hoefle (2006), Escada *et al.* (2005), Margulis (2003), Fearnside (1997), Young (1998), Muchagata e Brown (2003), Ometto *et al.* (2005), Pfaff *et al.* (2007), Steward (2007) e Malhi *et al.* (2008).
Elaboração: Dituru/Ipea.

O crescimento da agricultura, assim como o da pecuária, promove aumento de queimadas descontroladas com consequente aumento de incêndios florestais, o que gera perda da cobertura florestal. A queima da floresta reduz sua capacidade de sobreviver a novas queimadas; ou seja, a suscetível recorrência do fogo, contribui com a perda da capacidade de regeneração da floresta ao seu estado original, tornando-a um tipo de savana ou cerrado.

A queimada ainda é o instrumento mais usado para limpar o solo, imediatamente após o desmatamento, estabelecer a pequena agricultura e a manutenção de pastagem. A perda de grande parte da cobertura florestal, principalmente por incêndio, emite grande quantidade de CO₂ e outros gases à atmosfera e, também, promove redução da capacidade da floresta de absorver CO₂ – sequestro – (OMETTO *et al.*, 2005). Disto decorre aumento das emissões de CO₂ à atmosfera que, juntamente com as emissões globais, em médio prazo, pode contribuir significativamente para aumento da velocidade dos efeitos das mudanças climáticas globais. O aquecimento leva a aumento de temperatura em toda a região, elevando a suscetibilidade das florestas a incêndios. Além disso, promove alterações nos regimes de chuvas. Algumas projeções indicam, em geral, que deverá ocorrer aumento na intensidade das chuvas na Amazônia, exceto em trechos de sua porção extremo-oriental, onde poderá ocorrer redução das mesmas (IPCC, 2007).

O aumento previsto de incidência de chuvas em quase toda a Amazônia deve causar grandes impactos; entre estes, aumento da incidência de pragas e doenças e redução da capacidade de execução de colheita mecanizada. Estes fatores são desafiadores para a produção agrícola e a pecuária, que podem sofrer grande redução a longo prazo na região, delegando às futuras gerações grande passivo ambiental.

Nesse contexto, pode-se arguir como prover melhoria da qualidade de vida das presentes gerações, principalmente as que vivem na região, com proteção dos recursos naturais que permita o aproveitamento pelas futuras gerações, representando, portanto, grande desafio para a Amazônia. Por tais aspectos, o governo federal propôs o Plano Amazônia Sustentável.

3 O PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL

Almejando adequar as ações previstas para a região da Amazônia brasileira no PPA 2004-2007 à sustentabilidade ambiental, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) apresentou, em 9 de maio de 2003, as diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira (BRASIL, 2003). Seu argumento era a necessidade de evitar-se que as metas nacionais fossem simplesmente estendidas à Amazônia, desprezando suas especificidades. A partir de então, os termos de referência do PAS foram elaborados em conjunto pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e o MMA. A primeira versão foi apresentada em 16 e 17 de junho de 2003. Desde então, tem servido de referência para políticas públicas federais na Amazônia Legal (BRASIL, 2008).

O PAS contempla ainda as diretrizes gerais para as ações estruturantes de desenvolvimento, constantes no PPA 2008-2011 e no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), pressupondo que estas se ajustam perfeitamente a seus objetivos, sendo necessário somente o planejamento estratégico das obras. O PAS tem como objetivo principal:

(...) a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, mediante implantação de novo modelo pautado na valorização de seu enorme patrimônio natural e no aporte de investimentos em tecnologia e infraestrutura, voltado para a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras com a geração de emprego e renda, compatível com o uso sustentável dos recursos naturais, preservação dos biomas e visando a elevação do nível de vida da população (BRASIL, 2008, p. 55).

Por sua vez, os objetivos específicos são: *i)* promover efetivo ordenamento territorial e gestão ambiental; *ii)* desenvolver inovação tecnológica, agregação de valor e valorização da biodiversidade; *iii)* subsidiar o planejamento, a execução e a manutenção das obras de infraestrutura; e *iv)* fortalecer a inclusão social e a cidadania e implantar novo modelo de financiamento na Amazônia (BRASIL, 2008).

Nesse sentido, as diretrizes gerais propostas pelo governo federal destacam a valorização da diversidade sociocultural e ambiental da Amazônia, ampliação da presença do Estado, promoção da cooperação e gestão compartilhada de políticas públicas, ampliação da infraestrutura regional, garantia dos direitos territoriais dos povos e das comunidades tradicionais, combate ao desmatamento ilegal, promoções da utilização de áreas já desmatadas e pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico para o desenvolvimento sustentável e apoderamento da sociedade civil.

As diretrizes distinguem-se em quatro eixos-estratégicos: *i)* ordenamento territorial e gestão ambiental; *ii)* produção sustentável com inovação e competitividade; *iii)* infraestrutura para o desenvolvimento sustentável; e *iv)* inclusão social e cidadania. As diretrizes de ordenamento territorial indicam ações nas áreas de ordenamento e planejamento, como combater a grilagem, prevenir e mediar conflitos, implementar ações de ordenamento fundiário e territorial, integrar os instrumentos de ordenamento territorial e gestão ambiental, melhorar os sistemas georreferenciados de informação, promoção de assentamentos rurais – implantar assentamentos, melhorar a infraestrutura dos já existentes e promover a regularização fundiária –, unidades de conservação – assegurar recursos, fortalecer os órgãos gestores, envolver as comunidades do entorno, implantar mosaicos, acelerar ritmo de criação e implantação e colaboração com países vizinhos –, terras indígenas – regularizar as terras indígenas, promover elaboração dos planos de gestão territorial e fortalecer a capacidade institucional da Fundação Nacional do Índio (Funai) –, monitoramento e controle ambiental – ampliar sistema de monitoramento, fortalecer Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), promover recuperação das áreas degradadas na região, ampliar sistemas de cadastro fundiário, melhorar processo de licenciamento, intensificar atividades de fiscalização e combater a biopirataria.

A produção sustentável com inovação e competitividade é outro desafio para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Para tal, o PAS propõe diretrizes nas áreas de fomento à produção sustentável, entre estas estão: promover a pesquisa, aprimorar o marco legal referente à pesquisa da biodiversidade, implantar padrão diferenciado de assistência técnica e extensão rural e adequar a

concessão de créditos ao manejo florestal – estimular a manutenção e a recomposição de florestas, fomentar o manejo florestal, reforçar ações de criação de unidades de conservação (UCs) de uso sustentável, aprimorar e agilizar processo de homologação dos planos de manejo, fortalecer cadeias produtivas e desenvolver a comercialização e a certificação; à produção agropecuária – diversificar os sistemas produtivos em bases sustentáveis, garantir alta produtividade, consolidar avanços em vigilância sanitária, recuperar áreas degradadas, prevenir e controlar queimadas e estruturar cadeias produtivas; à utilização econômica da fauna – promover pesquisa, reforçar monitoramento dos estoques pesqueiros e estruturar redes de comercialização; ao turismo – melhorar sistema de transportes, disponibilizar linhas de financiamento acessíveis a pequenos e microempreendimentos e formatar roteiros e produtos turísticos; e a produção mineral e industrial – organizar cadeia produtiva, eliminar o uso de carvão oriundo de florestas naturais e promover controle da poluição de recursos hídricos e recuperação de áreas degradadas.

Tema de interesse especial para a sustentabilidade ambiental, a infraestrutura para o desenvolvimento sustentável propõe diretrizes nas áreas de infraestrutura energética – viabilizar oferta para realidades distintas, promover eficiência, implantar medidas de conservação, aprimorar mecanismos de transparência e participação social, incentivar estudos e pesquisas, aproveitar potencialidades para produção de biocombustíveis e aprimorar instrumentos econômicos; logística – aprimorar, ampliar e integrar os sistemas de transporte ferroviário, hidroviário, rodoviário e aeroviário, promover a construção, pavimentação e manutenção de rodovias, fortalecer as instituições responsáveis pela fiscalização, regulamentar as linhas fluviais, implantar infraestruturas de armazenamento e integrar a rede de estocagem às redes de portos; e comunicações – fortalecer a utilização do rádio, melhorar os serviços de banda larga e ampliar a cobertura de sinal de televisão.

As preocupações do governo federal estendem-se à inclusão social e à cidadania, último eixo temático do PAS. As diretrizes para esta dimensão foram estruturadas em políticas de: *i*) educação: garantir universalização do acesso ao ensino, erradicar o analfabetismo, ampliar oferta no ensino profissionalizante, ampliar acesso ao ensino a distância, integrar sistema de ensino às cadeias produtivas e ampliar oferta em universidades públicas; *ii*) saúde: ampliar acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS), interiorizar os profissionais, valorizar conhecimentos tradicionais, ampliar serviços de alta complexidade, fortalecer políticas de gestão e ampliar oferta de ensino profissional; *iii*) saneamento: ampliar serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e destinação adequada de resíduos sólidos, promover reestruturação institucional do setor e recuperação de áreas urbanas degradadas; *iv*) segurança pública: modernizar instituições, fortalecer cooperação, integrar ações, fortalecer ações de prevenção e combate e fortalecer a segurança na zona rural; *v*) assistência e previdência social: fortalecer o Sistema Único de Assistência Social (Suas), ampliar cobertura dos serviços de proteção e promover ações integradas; *vi*) valorização da diversidade cultural: desenvolver pesquisa e incluir conteúdo nos programas de ensino; e *vii*) políticas de igualdade de gênero: garantir cumprimento de tratados relativos aos direitos das mulheres, fortalecer as instituições públicas responsáveis e incluir questões de gênero nos currículos escolares.

Em análise do PAS, (BARRETO; AMARAL, 2008) identificaram a criação de áreas protegidas e o aumento de fiscalização como avanços. Entretanto, criticaram a falta de detalhamento que dificulta decisões práticas e indica a dificuldade de harmonizar interesses divergentes. Além disso, o marco legal continua frágil, incluindo a situação do Código Florestal como medida provisória, a baixa efetividade da lei de crimes ambientais e a falta de conclusão de zoneamento ecológico econômico (ZEE) no MT e no PA.

4 A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL DO PAS

Para analisar a sustentabilidade ambiental das estratégias do PAS na Amazônia, com especial atenção ao desmatamento, este estudo qualitativo e exploratório utiliza noções de dinâmicas de sistemas (FORRESTER, 1989). Por intermédio da representação das relações entre os elementos destacados na dinâmica do desmatamento, procedeu-se a interpretação da influência das principais estratégias realizadas ou em implantação relativas ao PAS nas inter-relações socioambientais e econômicas. Tais inter-relações foram discutidas sob a ótica das estratégias pretendidas no plano. Assim, puderam-se destacar estratégias-chave e pressupostos críticos à sustentabilidade ambiental do PAS.

Em relação ao ordenamento territorial, as estratégias têm promovido articulação e integração dos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial em níveis local e regional para a proteção ambiental e o norteamento de atividades produtivas, com maior participação social no planejamento e na execução. Além disso, o macrozoneamento ecológico – econômico da Amazônia, com muitos trabalhos de ZEEs elaborados, são evidentes conquistas.

Pode-se notar que, no PAS, a infraestrutura tem recebido grande atenção. Destacam-se as estratégias para o setor energético, com previsão de adição de 15.685 MW à potência instalada, sendo 1.664 MW colocados em operação até 2010. Destacam-se a construção das usinas hidrelétricas (UHE) Santo Antônio e Jirau, no Rio Madeira, e Belo Monte, no Rio Xingu. Para o transporte rodoviário, as principais estratégias são as pavimentações das BR-163 (Guarantã do Norte – Santarém), BR-230 (Marabá – Itaituba), BR-158 (Ribeirão Cascalheira – fronteira MT/PA), BR-364 (Rio Branco – Cruzeiro do Sul), BR-156 (Macapá – fronteira Brasil/Guiana Francesa) e BR-319 (Porto Velho – Manaus). Além disso, tem-se a rodovia Transoceânica, que permitirá a conexão da Amazônia com os portos peruanos. Ainda, tem-se investido em transporte fluvial com rede de portos para atendimento das demandas regionais e na conclusão das Ferrovias Norte-Sul e Ferronorte.

Nesse contexto de aumento na provisão de infraestruturas de suporte ao desenvolvimento regional, estratégias de regularização fundiária, licenciamento, fiscalização, prevenção e controle do desmatamento vêm sendo implantadas. Quanto à regularização fundiária, medidas como a obrigatoriedade de todo detentor de posse de terra na Amazônia Legal ter de encaminhar documentação que comprove a posse, acompanhada de planta georreferenciada e a possibilidade de que as posses até 500 hectares possam ser regularizadas por meio de concessão de uso são estratégias de destaque.

Estratégias relativas aos assentamentos rurais também têm sido implantadas no âmbito do PAS e constantes no Plano Nacional de Reforma Agrária. Para licenciamento, fiscalização e combate ao desmatamento, destacam-se a maior cooperação entre órgãos federais e estaduais e implantação do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM).

Além desses aspectos, tem-se investido intensamente em áreas protegidas. A implantação de mosaicos de áreas protegidas nas regiões sob maior pressão tem inibido a expansão desordenada da fronteira agropecuária. Deve-se atentar ainda às ações de identificação, demarcação e homologação de terras indígenas e comunidades remanescentes de quilombos. Outra estratégia que pode colaborar com a redução dos desmatamentos e o aumento das áreas protegidas na Amazônia é a concessão florestal, por meio da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas), que tem possibilitado a concessão para fins de manejo sustentável, tanto em condição empresarial como comunitária. Aliado a esta estratégia, foi criado o Serviço Florestal Brasileiro, para viabilizar a proposta de Distritos Florestais Sustentáveis.

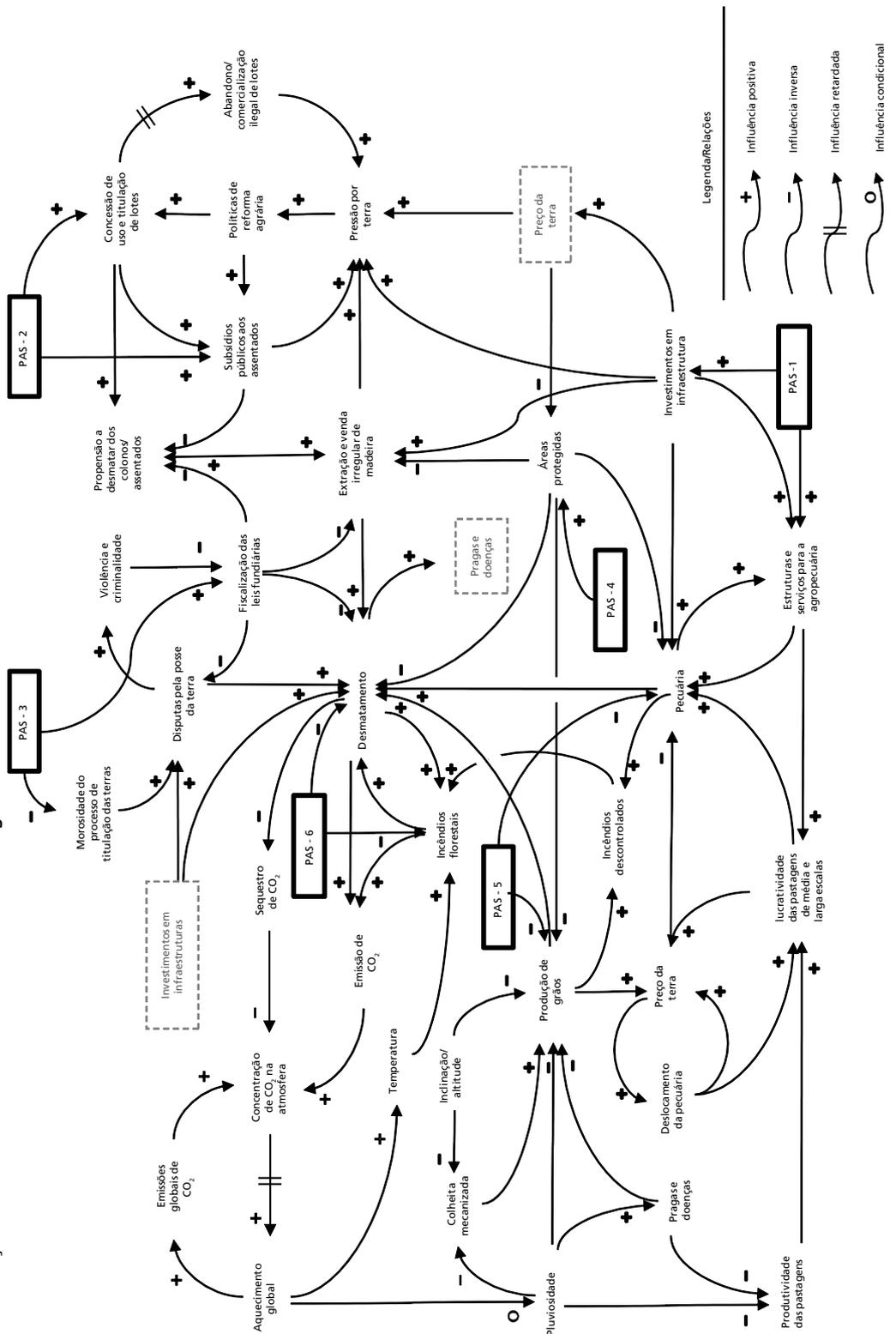
A figura 2 destaca as principais interações das estratégias realizadas e em realização do PAS com a dinâmica do desmatamento regional, em que representam: *i)* PAS-1: estratégias de infraestrutura; *ii)* PAS-2: estratégias relativas aos assentamentos para reforma agrária; *iii)* PAS-3: de regularização fundiária e fiscalização; *iv)* PAS-4: ações referentes às áreas protegidas e às concessões florestais; *v)* PAS-5: estratégia de novo modelo de financiamento para a Amazônia brasileira; e *vi)* PAS-6: estratégias de combate ao desmatamento e às queimadas.

As ações de instalação de grandes infraestruturas de suporte, tais como: rodovias, aumento da capacidade energética, infraestruturas de abastecimento e comercialização e assentamentos devem promover o aumento da oferta de equipamentos e serviços para a produção agropecuária que, além do crescimento da exploração madeireira, pode esperar crescimento das atividades agropecuárias, principalmente a pecuária bovina e a produção de grãos, o que geraria maiores taxas de desmatamento regional. Somado a isto, o aumento da demanda por terras para assentamentos e a política de reforma agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) devem conduzir a crescimento significativo das titulações e dos subsídios públicos aos assentados, aumentando suas propensões a desmatar.

Frente a essa tendência, já vista como insustentável se exclusiva, propõe-se ações complementares nas áreas de regularização fundiária e fiscalização, nas áreas protegidas e nas concessões florestais; e também, novo modelo de financiamento e combate às queimadas e ao desmatamento. Assim, pode-se reler as dinâmicas socioambientais e econômicas com as principais estratégias realizadas e em realização do PAS.

Vários são os ciclos que podem ser alterados com a inserção desses elementos. Por exemplo, o aumento de áreas protegidas e efetiva gestão da Amazônia deve causar, em conjunto com melhoria da fiscalização, redução na extração e venda irregular de madeira, reduzindo as taxas de desmatamento e a pressão por terra para assentamentos. Tal fato deve provocar menor pressão sobre as políticas de reforma agrária nestes espaços, levando a reduzir a titulação de lotes na região. Isto deve promover a redução das taxas de desmatamento.

FIGURA 2
Interações do PAS com a dinâmica do desmatamento regional



Elaboração: Dirirr/Ipea.

Com a regularização fundiária e o aumento fiscalização e da presença do Estado na região, pode ocorrer redução das disputas pela posse da terra, levando a queda dos índices de violência e facilitando ainda mais a fiscalização. Reduzindo, assim, o desmatamento regional.

Com o novo modelo de financiamento para a Amazônia, pode-se esperar a continuidade da redução da produção de grãos nas áreas de florestas. Isto deve promover redução do preço da terra, podendo gerar nova ocupação pela pecuária. Além disso, a queda na produção de grãos contribuirá para a redução da incidência de queimadas que, em conjunto com medidas do plano de combate às queimadas e ao desmatamento, devem conduzir à menor incidência de incêndios florestais.

Alguns fatores merecem destaque. A curto prazo, a redução da extração e venda irregular de madeira na Amazônia dependerá do resultado das pressões geradas pelas infraestruturas, principalmente a rodoviária, e a criação, localização e efetivação das áreas protegidas e da fiscalização. O equilíbrio entre tais estratégias, apesar de difícil planejamento, pode gerar melhor aproveitamento dos recursos.

A efetiva redução da pecuária para conversão da terra em novas atividades sustentáveis e/ou reflorestamento não parece resultado de fácil alcance, pois somente o investimento em áreas protegidas não parece ser capaz de gerar pressão suficiente, já que se prevê grande quantidade de investimento em infraestruturas. Se o preço da terra for alto o suficiente para gerar substituição das pastagens por produção agrícola sustentável, a pecuária tende a internalizar-se ainda mais no território amazônico, encontrando caminho entre ou após as áreas protegidas. Resta, então, a implementação do novo sistema de financiamento, que pode funcionar inviabilizando a pecuária extensiva e induzindo novas atividades regionais. Entretanto, pode-se considerar este resultado esperado como pressuposto crítico para a sustentabilidade do PAS.

A contenção do crescimento da área agrícola sobre as áreas de florestas, principalmente para produção de grãos – arroz, milho e soja – possui maior facilidade de controle na Amazônia por possuir menor resistência às condições geoecológicas das áreas mais úmidas, ao norte. Além disso, pragas e doenças derivadas da maior pluviosidade e do desmatamento funcionam como controle biológico regional. Apesar disso, os avanços tecnológicos na área agrícola são grandes e podem promover a superação destas dificuldades e sabotar os objetivos da estratégia. Assim, pode ser necessário medidas de controle, como reduzir o crédito para tais atividades.

Aspecto preocupante a médio e longo prazo para a sustentabilidade do PAS são as emissões globais de CO₂. Ainda com a redução das emissões por desmatamento, as atividades produtivas e as infraestruturas correm grande risco, tendo em vista que as previsões, quase que unanimemente, indicam aumento de temperatura e pluviosidade para a região, podendo acarretar grande mobilidade das culturas agrícolas e da pecuária, gerando novos desmatamentos, depreciação da infraestrutura, principalmente a rodoviária, e redução da produção agropecuária.

É necessário observar que a sustentabilidade ambiental não é estado específico, mas resultado de dinâmica que busca o estado de equilíbrio – aleatório – do sistema global. Nesse sentido, não se pode afirmar que o PAS seja ou não sustentável ambientalmente, mas, sim, que suas propostas e estratégias indicam razoabilidade que tende à sustentabilidade; entretanto, com base em muitos pressupostos, alguns críticos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PAS é formado por conjunto de diretrizes que podem ser divididas em duas categorias: estratégias de promoção da sustentabilidade socioambiental e incentivo ao desenvolvimento econômico. Tais estratégias devem ser implantadas de forma inter e intragovernamental, com efetiva participação social. Pelos aspectos aqui analisados, pode-se sugerir que estas estratégias podem atingir a sustentabilidade e bons resultados na Amazônia brasileira.

Todavia, podem-se destacar algumas atividades-chave e pressupostos críticos ao desenvolvimento sustentável regional. Assim, as estratégias de promoção da sustentabilidade ambiental devem ser tão efetivas quanto os resultados esperados, como as estratégias de infraestrutura, sob pena de se gerar período de tempo – lacuna – favorável ao desmatamento e à geração de outros impactos nocivos ao ambiente.

Como atividades-chave, que merecem ser realizadas com maior atenção e em consonância com as obras de infraestrutura em áreas de desenvolvimento de atividades produtivas extensivas, podem-se destacar a regularização fundiária, a efetiva fiscalização fundiária e a implantação de novo modelo de financiamento para a sustentabilidade ambiental.

O PAS, para atingir seus objetivos, calca-se em pressupostos críticos ao desenvolvimento sustentável regional. Estes devem ser acompanhados com atenção, pois as não concretizações podem ser fatais ao objetivo geral. Os pressupostos identificados como críticos neste trabalho são:

- As pressões geradas pelas infraestruturas, principalmente a rodoviária, serão contidas para evitar a exploração ilegal de madeira, com a criação e a fiscalização das áreas protegidas.
- Não haverá inovação tecnológica que viabilize a cultura de grãos no interior das áreas florestadas da Amazônia com aumento da precipitação.
- A pecuária não mais avançará frente às estratégias propostas.
- Não haverá corrida para ocupação com a implantação das infraestruturas propostas.

Apresentou-se breve contribuição às discussões sobre o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira e, conseqüentemente, às políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional, especialmente ao PAS.

REFERÊNCIAS

- ALBAGLI, S. Amazônia: fronteira geopolítica da biodiversidade. *Parcerias Estratégicas*, n. 12, p. 6, 2001.
- ALVES, D. S. O processo de desmatamento na Amazônia. *Parcerias Estratégicas*, v. 12, p. 259-275, 2001.
- ANGELSEN, A.; KAIMOWITZ, D. Rethinking the causes of deforestation: lessons from economic models. *The World Bank Research Observer*, v. 14, n. 1, p. 73-98, 1999.
- BARRETO, P.; AMARAL, P. Plano amazônia sustentável: solução adequada para o desenvolvimento atual da Amazônia? *In: ENCONTRO DE ENTIDADES DE ECONOMISTAS DA AMAZÔNIA LEGAL*, 4. Belém: Enam, 2008.
- BARRETO, P. *et al.* *Pressão humana na floresta Amazônica brasileira*. Belém: World Resource Institute, 2005.
- BECKER, B. K. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- _____. Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.
- BÖRNER, J.; MENDOZA, A.; VOSTI, S. A. Ecosystem services, agriculture and rural poverty in the eastern Brazilian Amazon: interrelationships and policy prescriptions. *Ecological Economics*, v. 64, n. 2, p. 356-373, Dec. 2007.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). *Plano Amazônia sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira*. Brasília, 2008.
- _____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). *Amazônia sustentável: contribuições para a elaboração de um programa de desenvolvimento sustentável para a Amazônia e subsídios para o Plano Plurianual*. Brasília, 2003.
- CATTANEO, A. Inter-regional innovation in Brazilian agriculture and deforestation in the Amazon: income and environment in the balance. *Environment and Development Economics*, v. 10, n. 4, p. 485-511, Aug. 2001.
- CRAMER W. *et al.* Tropical forests and the global carbon cycle: impacts of atmospheric carbon dioxide, climate change and rate of deforestation. *Biological Sciences*, v. 359, n. 1.443, p. 331-343, 2004.
- DESFONTAINES, P. L. L'introduction du bétail en Amérique Latine. *Les Cahiers d'Outre Mer*, Bordeaux, v. 10, p. 5-22, 1957.
- ESCADA, M. I. S. *et al.* Processos de ocupação nas novas fronteiras da Amazônia: o interflúvio do Xingu/Iriri. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 54, p. 9-23, 2005.

- FEARNSIDE, P. M. Greenhouse gases from deforestation in Brazilian Amazonia: net committed emissions. *Climatic Change*, v. 35, n. 3, p. 321-360, Mar. 1997.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Global forest resources assessment 2005: progress towards sustainable forest management. *Country Report Series*, Roma, n. 148, 2005.
- FORRESTER, J. W. *Industrial dynamics*. Cambridge: MIT Press, 1961.
- _____. The beginning of system dynamics. In: THE INTERNATIONAL MEETING OF THE SYSTEM DYNAMICS SOCIETY. Stuttgart: The System Dynamics Society, 1989.
- HOEFLE, S. W. Twisting the knife: frontier violence in the central Amazon of Brazil. *Journal of Peasant Studies*, v. 33, n. 3, p. 445-478, 2006.
- IGLIORI, D. C. Economia espacial do desenvolvimento e da conservação ambiental: uma análise sobre o uso da terra na Amazônia. *Ciência e Cultura*, v. 58, n. 1, p. 29-33, 2006.
- IGNOTTI, E. *et al.* Efeitos das queimadas na Amazônia: método de seleção dos municípios segundo indicadores de saúde. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, v. 10, n. 4, p. 453-464, 2007.
- IBGE. *Contas regionais do Brasil*. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2008.
- _____. *Informações básicas municipais*. Rio de Janeiro, 2000 a 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2008.
- _____. *Produção da extração vegetal e da silvicultura*. Rio de Janeiro, 2000 a 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2008.
- _____. *Produção da pecuária municipal*. Rio de Janeiro, 2000 a 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2008.
- _____. *Produção agrícola municipal*. Rio de Janeiro, 2000 a 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2008.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate change 2007: synthesis report. Summary for policymakers. Fourth assessment report*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- KIRBY, R. K. *et al.* The future of deforestation in the Brazilian Amazon. *Futures*, v. 38, n. 4, p. 432-453, May 2006.
- Malhi, Y. *et al.* Climate change, deforestation, and the fate of the Amazon. *Science*, v. 319, n. 5860, p. 169-173, 2008.
- MARGULIS, S. *Causas do desmatamento da Amazônia brasileira*. Brasília: Banco Mundial, 2003.
- MELLO, N. A. *Políticas territoriais na Amazônia*. São Paulo: Annablume, 2006.

MUCHAGATA, M.; BROWN, K. Cows, colonists and trees: rethinking cattle and environmental degradation in Brazilian Amazonia. *Agricultural Systems*, v. 76, n. 3, p. 797-816, Jun. 2003.

NEPSTAD, D. *et al.* Road paving, fire regime feedbacks, and the future of Amazon forests. *Forest Ecology and Management*, v. 154, n. 3, p. 395-407, 2001.

_____. Interactions among Amazon land use, forests and climate: prospects for a near-term forest tipping point. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, London, 2008. Disponível em: <http://www.whrc.org/resources/published_literature/pdf/NepstadetalPhilTrans.08.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2009.

NOGUEIRA, E. M. *et al.* Wood density in forests of Brazil's 'arc of deforestation': implications for biomass and flux of carbon from land-use change in Amazonia. *Forest Ecology and Management*, Amsterdam, v. 248, n. 3, p. 119-135, 2007.

OMETTO, J. P. *et al.* Amazonia and the modern carbon cycle: lessons learned. *Oecologia*, v. 143, n. 4, p. 483-500, May 2005.

PFAFF, A. S. P. What drives deforestation in the Brazilian Amazon?: evidence from satellite and socioeconomic data. *Journal of Environmental Economics and Management*, v. 37, n. 1, p. 26-43, Jan. 1998.

PFAFF, A. S. P. *et al.* Road investments, spatial spillovers and deforestation in the Brazilian Amazon. *Journal of Regional Science*, v. 47, n. 1, p. 109-123, 2007.

REIS, E.; MARGULIS, S. *Perspectivas econômicas do desflorestamento da Amazônia*. Brasília: Ipea, 1991 (Texto para Discussão, n. 215).

STEWART, C. From colonization to environmental soy: a case study of environmental and socio-economic valuation in the Amazon soy frontier. *Agriculture and Human Values*, v. 24, n. 1, p. 107-122, Mar. 2007.

THÉRY, H. Situações da Amazônia no Brasil e no continente. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, p. 37-49, 2005.

TOURRAND, J. F.; VALARIÉ, P.; OLIVEIRA, J. R. D. Monopoly amazonien. *Cahiers Agricultures*, v. 16, n. 5, p. 423-427, 2007.

YOUNG, C. E. F. Public policies and deforestation in the Brazilian Amazon. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 18, p. 201-222, dez. 1998.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Njobs Comunicação

Coordenação

Cida Taboza

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Danúzia Maria Queiroz

Lizandra Henrique Felipe

Regina Marta de Aguiar

Olavo Mesquita de Carvalho

Editoração Eletrônica

Andrey Tomimatsu

Danilo Tavares

Patrícia Dantas

Capa

Andrey Tomimatsu

Fotos

StockXpert

iStockphoto

Livraria

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

PARTE II

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DIMENSÕES DA PRODUÇÃO E DA INOVAÇÃO

Capítulo 7

Diagnóstico e Desempenho Recente da Política de Desenvolvimento Produtivo

Capítulo 8

O Setor Agrícola na Política de Desenvolvimento Produtivo

Capítulo 9

O Programa Garantia-Safra no Semiárido Brasileiro

Capítulo 10

Análise de Consistência e Sugestões para as Metas do Plano Nacional de Turismo

Capítulo 11

Análise do Setor Portuário Brasileiro no Contexto do Programa de Aceleração do Crescimento

Capítulo 12

Diagnóstico e Desempenho Recente da Política de Inovação no Brasil

PARTE III

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DIMENSÕES REGIONAL, URBANA E AMBIENTAL

Capítulo 13

Os Desequilíbrios Regionais e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Capítulo 14

Diagnóstico e Desempenho Recente da Política Nacional de Habitação

Capítulo 15

Diagnóstico e Desempenho Recente da Política Nacional de Saneamento Básico

Capítulo 16

Diagnóstico e Desempenho Recente dos Programas Federais de Transporte Público e Mobilidade Urbana

Capítulo 17

Plano Amazônia Sustentável: interações dinâmicas e sustentabilidade ambiental

Ipea - Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

