



**BRASIL EM  
DESENVOLVIMENTO  
2010**

**ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**SUMÁRIO ANALÍTICO**

**Governo Federal**  
**Secretaria de Assuntos Estratégicos da**  
**Presidência da República**  
**Ministro** Samuel Pinheiro Guimarães Neto

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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 Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

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

José Celso Pereira Cardoso Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

**Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

**Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

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

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



**BRASIL EM  
DESENVOLVIMENTO  
2010**

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**SUMÁRIO ANALÍTICO**

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2010

**Projeto**

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

**Série**

Brasil: o estado de uma nação

**Comitê Editorial**

José Celso Cardoso Jr. (Coordenador)

Aristides Monteiro Neto (Editor)

André Bojikian Calixtre

André Rego Viana

Eduardo Costa Pinto

João Paulo Viana

Júnia Cristina Conceição

Luciana Mendes Servo

Martha Cassiolato

Mauro Oddo Nogueira

Murilo José de Souza Pires

Paulo de Tarso Linhares

Rogério Boueri Miranda

Thiago Sevilhano Martin

Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas: sumário analítico / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Ipea, 2010. 86 p. ( Brasil: o Estado de uma Nação)

Inclui bibliografia.

Título anterior: Brasil: o estado de uma nação, editados em 2005, 2006 e 2008.  
ISBN 978-85-7811-030-7

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Estado. 3. Planejamento Econômico. 4. Políticas Públicas. 5. Brasil. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.981

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	VII
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	IX
<b>COLABORADORES</b> .....	XV
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	XXV
<b>PARTE I</b>	
ALICERCES PARA A PROSPERIDADE ECONÔMICA .....	31
<b>PARTE II</b>	
REDEFININDO ESTRATÉGIAS SETORIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO .....	39
<b>PARTE III</b>	
O BRASIL NO MUNDO: ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....	61
<b>PARTE IV</b>	
REPUBLICANIZANDO O ESTADO BRASILEIRO .....	69
<b>PARTE V</b>	
REFLEXÕES PARA A AÇÃO ESTATAL.....	77

## APRESENTAÇÃO

Em 2010, o Brasil realizou sua sexta eleição direta consecutiva para presidente da República. Ao longo de praticamente trinta anos (1980 a 2010), o país conformou uma das maiores e mais pujantes democracias do mundo, por meio da qual conseguiu proclamar uma nova Constituição Federal em 1988, estabilizar e legitimar uma nova moeda nacional desde 1994 e testar satisfatoriamente a alternância de poder tanto no executivo e legislativo em âmbito federal como nos executivos e legislativos subnacionais, em um processo contínuo, coletivo e cumulativo de aperfeiçoamento institucional geral do país.

Não obstante a presença de tensões e recuos de várias ordens, é possível avaliar como positiva a ainda incipiente e incompleta experiência democrática brasileira; indicação clara de que a dimensão de aprendizado político e social que lhe é inerente – e que apenas se faz possível em decorrência do seu exercício persistente ao longo do tempo – constitui-se na mais importante característica deste que já é o mais duradouro período de vigência democrática do país em regime republicano.

Com isso, quer-se dizer que não parece descabido relacionar positivamente alguns auspiciosos fatos recentes relatados nesta publicação, que busca produzir reflexão sistemática e crítica da experiência brasileira atual no campo das suas mais importantes políticas públicas, com o exercício – *mais uma vez* – contínuo, coletivo e cumulativo da vigência democrática no Brasil, cujo sentido de permanência aponta não somente para processos de amadurecimento crescente das instituições como também para grandes desafios que ainda pairam sobre a sociedade brasileira.

Para enfrentá-los, é missão do Ipea perseguir princípios e ideais do Estado nacional republicano, do planejamento governamental democrático e das próprias políticas públicas como veículos a partir dos quais o desenvolvimento é buscado. Não é outra, portanto, a razão de ser desta publicação que ora se apresenta, dando sequência, em edições anuais, a este esforço institucional de pensar criticamente o Brasil.

Em particular, interessa ao Ipea, nesta atual quadra histórica de desenvolvimento que se abre ao país, reafirmar a ideia de que ao Estado cabe não apenas fazer as coisas que já faz de modo melhor e mais eficiente – ainda que se reconheça ser isto nada trivial e em si mesmo meritório; a ele cabe – como ficou demonstrado em outros momentos históricos – a tarefa de induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país, algo que se justificaria quase que exclusivamente frente ao histórico e à contemporaneidade das heterogeneidades, desigualdades e injustiças – em várias de suas dimensões – que ainda marcam a nação brasileira.

Boa leitura e reflexão a todos e todas!

Marcio Pochmann  
Presidente do Ipea

## AGRADECIMENTOS

Com este documento do projeto *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* em sua versão 2010, mais uma vez o Ipea contribui com análises, investigações e proposições atualizadas e sofisticadas sobre aspectos da realidade social, econômica, política e institucional do Brasil. O trabalho que ora se apresenta ao país é fruto de intensa dedicação de seus dirigentes, de seu corpo técnico e de colaboradores ao longo do ano.

O aspecto mais singular do processo de sua elaboração está no seu caráter cooperativo. Foi realizado um sem-número de reuniões para discussão dos temas, leitura dos artigos por parte dos pareceristas, sistematização dos pareceres e validação dos trabalhos. Os colegas deste Comitê Editorial disponibilizaram seu tempo, em meio a outras tarefas de pesquisa, para a construção de um projeto tão caro aos técnicos desta instituição como é o *Brasil em Desenvolvimento* (BD).

Ano a ano, já desde 2005, o Ipea tem apresentado um documento à nação singularizado pelo olhar ao mesmo tempo largo, posto que são muitos os temas abordados, e sintético, posto que seu interesse é revelar em cada tema padrões e trajetórias essenciais da realidade. Com esta perspectiva é que os técnicos e colaboradores organizam seus métodos e rotinas de trabalho para oferecerem ao país um trabalho que busca unir, à qualidade das investigações, a revelação do movimento às vezes sutil e insurgente, outras vezes essencial e duradouro dos acontecimentos econômicos, sociais e institucionais mais relevantes.

Não é tarefa fácil desvelar desafios novos para a política pública nacional a cada edição deste projeto. A tarefa mais importante dos técnicos é analisar as questões problematizadas a todo momento da realização de suas pesquisas para perscrutar temas novos para as agendas seguintes. As edições do BD a cada ano que passa se abastecem deste combustível gerado no ano anterior. O resultado tem sido o constante enriquecimento analítico das pesquisas internas à instituição e a contribuição propositiva e instigadora ao amadurecimento da política pública em nossa sociedade.

Os esforços institucionais para a realização deste projeto se desenvolvem pela conjugação de diversos apoios: da sempre presente Presidência da instituição e sua Diretoria Colegiada com atuação mobilizadora, dos técnicos e colaboradores internos, os quais desenvolvem e dão concretude às investigações na forma dos textos e, por fim, deste Comitê Editorial, constituído para coordenar e organizar os trabalhos.

Os agradecimentos a todos os envolvidos em mais esta edição do *Projeto Brasil em Desenvolvimento* é tanto mais necessário quanto mais quisermos que o projeto contribua, a cada ano, para o fortalecimento desta instituição. Daí a importância de nominar aqueles a quem devemos a gratidão e a solidariedade pelo caminho percorrido.

Pelo apoio incondicional, destacamos o presidente Marcio Pochmann e a Diretoria Colegiada, composta por diretores e seus adjuntos: Jorge Abrahão e Helder Ferreira, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), José Celso Cardoso Jr., da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), João Sicsú e Renault Michel, da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac), Liana Carleial e Bruno Cruz, da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), Mario Lisboa Theodoro e Marcos Cintra, da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint), Marcio Wohlers de Almeida e Fernanda de Negri, da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset), e Fernando Ferreira, da Diretoria de Desenvolvimento Institucional.

Contamos nesta versão do documento com vinte e nove capítulos organizados, por sua vez, em cinco partes temáticas afins e representativas de grandes questões da política pública nacional, as quais trazem luzes, em traços gerais, sobre:

- a) padrões recentes do gasto público federal e para instrumentos de política econômica utilizados para resistir aos impactos da crise internacional;
- b) avaliação de políticas setoriais específicas implementadas com vistas à competitividade do país, bem como avaliação dos ganhos possíveis em inovação tecnológica;
- c) dimensão e opções do engajamento recente do país no cenário das relações políticas internacionais;
- d) democratização e consolidação de valores republicanos dentro do Estado a partir da abertura crescente de espaços institucionais à participação da sociedade civil; e
- e) investigações críticas e propositivas sobre o uso de métodos de avaliação de políticas públicas.

A Parte I deste documento institucional, nomeada de *Alicerces para a prosperidade econômica*, está composta de sete capítulos distribuídos, por sua vez, em duas seções temáticas. Agradecemos a todos os colegas que, com suas contribuições, ajudaram a dar concretude a esta parte da publicação. Na primeira seção (*Para além da crise: um novo padrão de crescimento?*) traz-se à baila uma discussão da recente atuação que o governo federal vem imprimindo ao gasto público como elemento de ativação da demanda agregada e como indutor do desenvolvimento. Todos os autores dos capítulos que se seguem são técnicos de planejamento e pesquisa da instituição. Victor Leonardo de Araújo e Murilo Pires são os autores do primeiro artigo, chamado *Políticas econômicas para superação da crise no Brasil: a ação anticíclica em debate*. Responsável pela elaboração do capítulo segundo, Claudio Amitrano presenteou o documento com *O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009*.

Na seção 2, *Fundamentos macroeconômicos: gasto público, câmbio e inflação*, agradecemos a Rodrigo Orair e Sérgio Gobetti pela realização dos dois capítulos. O primeiro versa sobre a atuação do governo federal no gasto direto na economia brasileira e revela uma faceta nova desta forma de atuação, a qual tem sido bem robusta, e que se refere ao seu papel ativo como transferidor de capacidade de gasto para governos subnacionais: *Governo gastador*



*ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período 2002 a 2010.* O outro capítulo, com uma avaliação inovadora quanto à metodologia empregada, tanto quanto reveladora da insurgência de um novo perfil para o gasto em investimento público federal no Brasil, se encontra descrito em *Retomada do investimento público federal no Brasil e a política fiscal: em busca de um novo paradigma.* Renovamos nossos agradecimentos pelo capítulo do *Gasto social federal: uma análise da execução orçamentária de 2009*, assinado por José Valente Chaves e José Aparecido Ribeiro, bem como a Raphael Gouveia e Vinicius Cerqueira, autores do capítulo *Considerações sobre a evolução da taxa de câmbio no Brasil no período 1995-2009: o desalinhamento cambial*, e a Vinicius Cerqueira e Thiago Martinez, pela autoria de *Decomposição e determinantes da inflação no Brasil no período 2007-2009.*

Colaboraram com sugestões, comentários e recomendações para os textos desta Parte I os seguintes técnicos do Ipea, membros deste Comitê editorial: Eduardo Pinto, André Calixtre, Martha Cassiolato, Luciana Mendes, André Viana, Aristides Monteiro, José Celso Cardoso Jr., João Paulo Viana e Rogério Boueri.

A Parte II da publicação (*Redefinindo estratégias setoriais para o desenvolvimento*) conta com a participação de oito capítulos em duas seções: *Implementação e resultados recentes de políticas setoriais e infraestrutura para o desenvolvimento.* Na primeira seção, nossos agradecimentos vão para: Daniel Grimaldi, Flávio Lírio Carneiro, Mauro Oddo Nogueira e Graziela Zucoloto, que escreveram o texto de *Políticas de desenvolvimento econômico no Brasil: impactos de políticas selecionadas de incentivo à inovação e à exportação*; Luiz Ricardo Cavalcante, autor de *Políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil: uma análise com base nos indicadores agregados*; Júnia Cristina Conceição, autora de *Política de comercialização agrícola no Brasil*; e para Margarida Hatem Coelho, que escreveu *A ocupação no setor turismo e sua evolução: um panorama do Brasil e regiões.*

Na segunda seção, ainda na Parte II, agradecemos a Lucia Helena Salgado, Michelle Holperin e Eduardo Borges pelo capítulo *Qualidade regulatória e fortalecimento do Estado e das instituições: o papel da análise de impacto*; agradecemos também a Carlos Campos Neto, Iansã Melo Ferreira, Fabiano Mezadre Pompermayer, Ricardo Pereira Soares, Alfredo Eric Romminger e Leonardo Fernandes Soares Vasconcelos por terem escrito o capítulo *Uma análise do transporte terrestre de cargas brasileiro*; somos gratos a Cesar Nunes de Castro, autor do capítulo *Transposição do rio São Francisco: análise de oportunidade do projeto*; e, finalmente, agradecemos a Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho, Maria da Piedade Moraes e Vicente Correia Lima Neto, autores do capítulo *A acessibilidade no transporte de passageiros: um panorama da política pública federal.*

Contribuíram para a revisão, comentários e sugestões aos textos os seguintes membros do Comitê Editorial: Paulo de Tarso, Mauro Oddo Nogueira, Thiago Martinez, Aristides Monteiro, Rogério Boueri e André Calixtre.

A Parte III (*O Brasil no mundo: economia e relações internacionais*) resultou da colaboração dos colegas a seguir nomeados: André Calixtre e Pedro Barros, autores do capítulo

*A integração sul-americana, além da circunstância: do Mercosul à Unasul*; Gustavo Luedemann, Jorge Hargrave, Maria Bernadete Gutierrez e Ronaldo Seroa da Mota, autores do capítulo *As negociações internacionais sobre as mudanças climáticas: avanços recentes e o papel brasileiro*; Fernanda Goes e Almir de Oliveira Jr, autores de *Aspectos da presença brasileira no Haiti após a Minustah: a paz por meio do desenvolvimento*; e Honório Kume e Guida Piani, autores de *Desempenho das exportações e política comercial*.

Agradecemos ainda aos colegas do Comitê Editorial João Paulo Viana, Aristides Monteiro, Júnia Conceição, Eduardo Pinto, Murilo Pires, Thiago Martinez, Rogério Boueri e André Viana pelas contribuições de pareceres e comentários aos textos supracitados.

A Parte IV do documento (*Republicanizando o Estado brasileiro*) contou com contribuições inestimáveis, para os quais dirigimos nossos agradecimentos, de Paulo de Tarso Linhares e Alexandre Cunha, responsáveis pela elaboração do capítulo *Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil*; Felix Lopez e Roberto Rocha Pires, autores do capítulo *Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas*; Maria Aparecida Abreu, autora de *A minirreforma política de 2009 e as políticas de cotas de gênero para a Câmara de Deputados*; Fábio de Sá e Silva, autor de *Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública (I CONSEG)*; e Almir de Oliveira Jr e Edison Benedito da Silva, responsáveis pelo capítulo *As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma*.

As colegas Martha Cassiolato e Luciana Mendes e os colegas João Paulo Viana, André Viana, Mauro Nogueira, Rogério Boueri e Eduardo Pinto, do Comitê Editorial, tiveram atuação como pareceristas dos textos nesta Parte IV do BD 2010.

Por fim, na Parte V, chamada de *Reflexões para ação estatal*, nossos agradecimentos vão para: Roberto Pires, Felix Lopez e Fábio Sá e Silva, pelo capítulo *Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas*; Rafael Pereira, Marco Aurélio Costa, Ernesto Galindo e Renato Balbim, responsáveis pelo capítulo *Situação atual e perspectivas do Programa Federal de Apoio à Gestão Urbana Municipal*; Alexandre Manoel da Silva, Anna Rita Scott Kilson, Carla Coelho de Andrade, Cleandro Henrique Krause, Débora Correa Faria Lopes, Emmanuel Carlos de Araujo Braz, João Carlos Ramos Magalhaes, Maria da Piedade Morais, Maria Martha de Menezes Costa Cassiolato, Meg Coelho Netto Galiza, Renato Balbim, Roberta da Silva Vieira, Rute Imanishi Rodrigues e Vanessa Gapriotti Nadalin, autores do capítulo *Intervenção sociourbanística no Complexo do Alemão: referências para futura avaliação*; agradecemos a Sergei Soares, autor do capítulo *A volatilidade da renda e a cobertura do Programa Bolsa Família*; e, por fim, agradecemos a Alexandre Arbex, Brancolina Ferreira, Fábio Alves e Antonio Teixeira, responsáveis por *Regularização fundiária na Amazônia Legal*.

Nossos agradecimentos também aos pareceristas dos capítulos desta Parte V: João Paulo Viana, Júnia Cristina Conceição, Alexandre Cunha, Murilo Pires, Thiago Martinez, André Viana, José Celso Cardoso Jr., Luciana Mendes e Paulo de Tarso.

Para cada uma das cinco partes que compõem esta publicação foram escritos Sumários Analíticos apresentadores dos conteúdos de cada seção e orientadores da leitura. A confecção de cada sumário ficou sob encargo de membros do Comitê Editorial e de colegas do Ipea convidados, aos quais agradecemos pelo apoio à realização desta tarefa, ao mesmo tempo que registramos a participação de cada colaborador: André Viana, Thiago Martinez e Murilo Pires (Parte I); Divonzir Gusso e Mauro Oddo (Parte II); Eduardo Pinto e André Calixtre (Parte III); Aristides Monteiro e Paulo de Tarso Linhares (Parte IV); e Luciana Mendes e João Paulo Viana (Parte V).

Contribuiu imensamente para a realização desta publicação, por meio da elaboração técnica, revisão final e editoração dos textos, o pessoal da Assessoria de Comunicação (Ascom) da instituição. Agradecemos em particular o empenho de Daniel Castro, assessor-chefe de comunicação, e de Cláudio Passos de Oliveira, coordenador editorial, e a toda a equipe do Editorial – Marco Aurélio Dias Pires, supervisor de revisão, Everson da Silva Moura, supervisor de editoração eletrônica, Laeticia Jensen Eble, Luciana Dias Jabbour, Maria Irene Lima Mariano, Reginaldo da Silva Domingos, Sabine Alexandra Holler, Sheila Mazzolenis, Leonardo Moreira de Souza (estagiário), Andressa Vieira Bueno (estagiária), da revisão, e Bernar José Vieira, Cláudia Mattosinhos Cordeiro, Jeovah Herculano Szervinsk Júnior, Luís Cláudio Cardoso da Silva, Renato Rodrigues Bueno, Eudes Nascimento Lins (estagiário), da editoração eletrônica – pela presteza e espírito colaborativo em meio ao vai e vem de textos em revisão e de provas e contraprovas de textos e capas até que todo o material estivesse finalizado.

Comitê Editorial

## COLABORADORES VOLUME I

André Bojikian Calixtre

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint)

André Rego Viana

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint)

Aristides Monteiro Neto

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Cláudio Amitrano

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

Eduardo Costa Pinto

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

João Paulo Viana

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

José Aparecido Ribeiro

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

José Celso Cardoso Jr.

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

José Valente Chaves

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

Luciana Mendes Santos Servo

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

Martha Cassiolato

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

Murilo José de Souza Pires

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

Raphael Rocha Gouveia

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

Rodrigo Octávio Orair

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

Rogério Boueri Miranda

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Sérgio Wulff Gobetti

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

Thiago Sevilhano Martinez

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

Victor Leonardo de Araújo

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

Vinicius Cerqueira

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

## COLABORADORES VOLUME II

Alfredo Eric Romminger

Pesquisador Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Almir de Oliveira Jr.

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

André Bojikian Calixtre

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint)

André Rego Viana

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint)

Aristides Monteiro Neto

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Carlos Álvares da Silva Campos Neto

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Cesar Nunes de Castro

Especialista em Políticas Públicas e Gestão governamental cedido ao Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Daniel da Silva Grimaldi

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint)

Divonzir Arthur Gusso

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Eduardo Bizzo de Pinho Borges

Pesquisador Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Eduardo Costa Pinto

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Fabiano Mezadre Pompermayer

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Fernanda Lira Goes

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint)

Flávio Lírio Carneiro

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint)

Graziela Ferrero Zucoloto

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Guida Piani

Pesquisadora Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Gustavo Luedemann

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Honório Kume

Pesquisador Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD), na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint)

Iansã Melo Ferreira

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

João Paulo Viana

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Jorge Hargrave Gonçalves da Silva

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Júnia Cristina P.R. da Conceição

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

## Colaboradores

Leonardo Fernandes Soares Vasconcelos

Pesquisador Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Lucia Helena Salgado

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Luiz Ricardo Cavalcante

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Margarida Hatem Pinto Coelho

Técnica da Codeplan/DF cedida ao Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Maria Bernadete S. Gutierrez

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Maria da Piedade Morais

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Mauro Oddo Nogueira

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Michelle Moretzsohn Holperin

Pesquisadora Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Murilo José de Souza Pires

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

Paulo de Tarso Linhares

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Rogério Boueri Miranda

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Ronaldo Seroa da Mota

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)



Thiago Sevilhano Martinez

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas  
Macroeconômicas (Dimac)

Vicente Correia Lima Neto

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas  
Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

## COLABORADORES VOLUME III

Alexandre Arbex Valadares

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

Alexandre dos Santos Cunha

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

Alexandre Manoel Angelo da Silva

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Almir de Oliveira Jr.

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

André Rego Viana

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint)

Anna Rita Scott Kilson

Especialista em Desenvolvimento Sustentável - CAIXA

Antonio Teixeira Lima Jr.

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

Aristides Monteiro Neto

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Bolívar Pego

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Brancolina Ferreira

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

Carla Coelho de Andrade

Pesquisador Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)

Cleandro Henrique Krause

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Debora Correa Faria Lopes  
Técnica Social - CAIXA

Edison Benedito da Silva  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia (Diest)

Eduardo Costa Pinto  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia (Diest)

Emmanuel Carlos de Araujo Braz  
Gerente Nacional de Planejamento e Avaliação - CAIXA

Ernesto Pereira Galindo  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas  
Macroeconômicas (Dimac)

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

Fábio de Sá e Silva  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia (Diest)

Felix Garcia Lopez  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia (Diest)

João Carlos Ramos Magalhaes  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais (Dirur)

João Paulo Viana  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais (Dirur)

José Celso Cardoso Jr.  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia (Diest)

Júnia Cristina P.R. da Conceição  
Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais  
de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Ligier Modesto Braga  
Pesquisador Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD),  
na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

## Colaboradores

Luciana Mendes Santos Servo

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

Marco Aurélio Costa

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Maria Aparecida Abreu

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

Maria da Piedade Moraes

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Mariana Sena Lara

Pesquisadora Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Martha Cassiolato

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

Mauro Oddo Nogueira

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Meg Coelho Netto Galiza

Gerente Executiva de Trabalho Social - CAIXA

Murilo José de Souza Pires

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

Natalia Alves Silveira

Pesquisadora Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Paulo de Tarso Linhares

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Rafael Henrique Moraes Pereira

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Renato Balbim

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Roberta da Silva Vieira

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Roberto Rocha Coelho Pires

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Rogério Boueri Miranda

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Rute Imanishi Rodrigues

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Sergei Suarez Dillon Soares

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

Thiago Sevilhano Martinez

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

Vanessa Gapriotti Nadalin

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

## INTRODUÇÃO

Ao findar esta década, sob muitos aspectos o retrato que se tem do Brasil apresenta traços distintos dos prevalecentes dez ou vinte anos antes. Seus cidadãos e suas instituições estão visivelmente mais vibrantes, mobilizadores e participativos nas questões que lhes afetam, e também mais questionadores de seus destinos, fazendo ruir, paulatinamente, aqueles modelos mentais que propugnam para a sociedade nacional um conservadorismo atávico e a aversão a mudanças.

Sem dúvida, o fortalecimento dos valores e das práticas democráticas no cotidiano dos cidadãos tem concorrido para isso. Eleições têm sido realizadas cada vez mais frequentemente desde fins da década de 1980, com a Constituição de 1988 tendo um papel relevante para assegurar e promover os rituais da democracia. A cada dois anos, a rotina eleitoral tem expressado ora desejos de mudança ora de consolidação de processos. No plano das escolhas sobre os governos federais, a manutenção da estabilidade econômica e o aprofundamento da distribuição de renda são fatos incontestáveis e base para a obtenção de melhorias sociais e econômicas. Nos planos estaduais e municipais, por sua vez, tem sido reivindicado pela população um alinhamento mais estreito destes governos subnacionais com os rumos dos avanços federais; cobra-se também o fornecimento de benefícios públicos substantivos e mensuráveis por parte dos governantes subnacionais.

Não é por outra razão que as políticas sociais seguem gerando resultados positivos, a despeito de longo caminho até a universalização de bens e serviços públicos fundamentais, sendo os casos da saúde e da educação os mais representativos. A política de transferências de renda às famílias para o combate à pobreza e à miséria (Benefício de Prestação Continuada, Previdência Rural e o Programa Bolsa Família), que teve início ainda em meados dos anos 1990, ganhou enorme impulso na década atual, partindo de 6,9% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2002 para o montante de 9,3% em 2009. Em particular, o Programa Bolsa Família (PBF), com cobertura nacional de 1,15 milhão de famílias em outubro de 2003, atingiu 12,37 milhões em dezembro de 2009.

Os impactos da ação desse programa têm sido muito significativos para as regiões brasileiras nas quais o número de pobres e miseráveis é, historicamente, mais expressivo. Na região Nordeste, para dar um exemplo, o PBF, que atingia apenas 2,13 milhões de famílias em 2003, aumentou expressivamente sua cobertura, chegando a 6,2 milhões em 2009. Além das melhorias na distribuição de renda nacional e regional, os efeitos de estímulo sobre a demanda agregada regional são dignos de nota. O montante de transferências do PBF aos estados do Nordeste correspondia a 0,16% do PIB regional em 2003; em 2009, esta proporção elevou-se para 1,38%.

Os avanços sociais, como um reflexo das crescentes demandas políticas, têm tido respostas crescentemente positivas por causa das melhorias que se verificam também na esfera econômica. A manutenção da estabilidade macroeconômica em conjunção com uma

economia internacional favorável ao Brasil e o proativismo fiscal do governo federal e dos governos estaduais têm propiciado taxas de crescimento do PIB mais altas que as da década anterior. Como resultado, os índices de desemprego estão declinando em todas as regiões do país desde pelo menos o ano de 2004.

As reflexões presentes neste documento que o Ipea traz a público não apontam apenas para os aspectos favoráveis reinantes no país nos últimos anos. São feitas também – e o Ipea não poderia se furtar a cumprir este papel – reflexões e advertências acerca das trajetórias em curso quanto a questões preocupantes para o destino da nação, bem como limites e obstáculos ao êxito das políticas públicas.

Contudo, esta edição 2010 de *Brasil em Desenvolvimento – Estado, Planejamento e Políticas Públicas* busca ressaltar alguns processos que se cristalizaram de modo mais nítido ao fim desta década e foram devidamente captados pelos estudos empreendidos por especialistas e colaboradores nas várias diretorias do Ipea. Tais processos têm a ver com a relação entre a sociedade e o Estado brasileiro, a qual passou por alterações significativas, indo de um padrão de Estado mínimo muito em voga no mundo em desenvolvimento nos anos 1990 para outro mais conducente à criação de trajetórias de expansão do emprego e da renda e maior participação social nos destinos das políticas públicas.

As evidências apresentadas pelos diversos estudos que compõem esta publicação sugerem que o Estado brasileiro assumiu nos anos recentes um comportamento bastante peculiar, quando visto sob perspectiva histórica, no que tange ao seu modo de promover orientação e sentido aos destinos da nação. De forma quase simultânea – muito embora não se possa afirmar que se perseguiu deliberadamente o resultado obtido – a orientação governamental produziu:

- um importante arsenal de instrumentos para ampliação da atividade econômica por intermédio do resgate do gasto em investimento do governo federal e, em particular, de suas empresas estatais, cujo resultado foi o *crescimento* do nível de atividade com *estabilidade macroeconômica*;
- uma orientação, na esfera social, que *privilegiou os mais vulneráveis entre aqueles a serem protegidos*, mediante a ampliação dos gastos sociais em meio às dificuldades fiscais que se apresentaram nos momentos mais agudos da crise; e
- na esfera política, a busca, pelo governo, da *abertura e expansão de espaços institucionais participativos* e o esforço para manter e acelerar os já existentes, quer por meio de maior cooperação federativa, quer mediante a elaboração e implementação de políticas públicas nas quais a participação social adquiriu maior protagonismo.

## **POLÍTICA ECONÔMICA PARA EXPANSÃO DO EMPREGO E DA RENDA**

O Brasil buscou ao longo desta década retomar seu padrão histórico de crescimento econômico. Tendo apresentado uma taxa anual de 1,9% entre 1995 e 2002, consolidou-se um novo cenário para a atividade produtiva, que passou a se expandir à taxa média anual de 4,6% entre 2003 e 2008. Certamente contribuiu para tal o cenário externo benigno, mas é certo também que, no plano interno, houve a determinação da política pública para garantir que o país voltasse a apresentar uma trajetória de expansão do emprego e da renda.

A atuação governamental na retomada do investimento público, cuja ampliação ano a ano desde 2005 tornou-se notória, somou o montante de R\$ 300 bilhões entre 2005 e 2009, com destaque para a infraestrutura de petróleo e gás, energia hidrelétrica e construção civil. A expansão do investimento vem ocorrendo ao mesmo tempo que o gasto em custeio permanece constante como proporção do PIB; em particular, a rubrica politicamente sensível do gasto de pessoal do governo federal manteve-se devidamente controlada no período, como mostram os estudos realizados.

Adicionalmente, a política de crédito público teve um papel estratégico entre os instrumentos postos em ação. O governo federal passou a utilizar seus bancos públicos, notadamente o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para viabilizarem uma ampliação do crédito, estimulando um ciclo de investimentos – no início da década os bancos públicos ofertavam pouco mais de 25% do crédito total da economia, e em fevereiro de 2010 chegaram a ofertar 41% – e, dessa forma, mantendo o nível de atividade e do emprego em patamar elevado. Somente o BNDES realizou desembolsos ao setor produtivo, com vistas à expansão da formação bruta de capital fixo, entre 2003 e 2009, no montante acumulado de R\$ 510,3 bilhões (a preços de 2008).

Pairam dúvidas, entretanto, no que concerne à continuidade desse ciclo de crescimento. De um lado, não está claro como o governo federal continuará a conduzir as bases de financiamento para o investimento doméstico, tendo em vista que a capacidade do próprio governo em expandir o investimento público está se esgotando, sendo seu limite dado pela política de juros reais elevados conduzida pelo Banco Central (BCB). De outro lado, a expansão das reservas em dólares em poder do BCB, muito acentuada nos últimos dois anos, permitiu que o país atravessasse a crise internacional de 2008/2009 em condições muito confortáveis, mas vem pressionando de forma incontornável o nível de endividamento público do país e, portanto, criando obstáculos à continuidade do ciclo expansivo em curso.

## **PRIORIDADE AO COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL**

O governo atual perseverou em levar adiante o compromisso de que a política social não deveria ser atingida pelos reveses da economia e, em meio à crise, apostou na expansão do gasto social. Esta postura adotada para o tratamento da questão social, em certa medida, se distanciou do padrão vigente nos anos anteriores da década, quando a trajetória observada



do gasto social manteve estreita correspondência com a *performance* predominante na economia – isto é, quando esta esteve em ascensão, os gastos também tenderam à expansão, o contrário ocorrendo quando a economia arrefeceu seu ímpeto de crescimento.

Em particular, o destaque da política social foi o fato de que o governo federal optou por priorizar as camadas mais vulneráveis entre aquelas a serem protegidas. Isto ficou evidente pela orientação de manter, ao longo do ano de 2009, a trajetória de crescimento do gasto social, na forma de transferências de rendas às famílias, ampliação do seguro-desemprego e gastos em educação.

Para assegurar que uma trajetória firme e segura de redução das desigualdades se instalasse no país, o governo federal, em parte por força de preceitos constitucionais e em parte por escolhas de políticas, passou a desempenhar um papel preponderante de transferidor, para os governos subnacionais, de recursos fiscais destinados a saúde, educação e assistência social. Esta nova faceta de relações federativas, mais cooperativa, foi identificada por vários estudos presentes neste documento.

### **FORTALECIMENTO DA FEDERAÇÃO E DA DEMOCRACIA**

Em linha com os avanços na condução recente das políticas social e econômica, a tônica do ambiente político-institucional foi dada ora pelo fortalecimento do tecido institucional federativo ora pelo adensamento das relações do Estado com a sociedade civil, no sentido de ampliação dos canais de participação.

O governo federal não somente tem se tornado mais permeável aos espaços participativos de decisão nas políticas públicas, como tem, de fato, levado esta agenda de efetiva participação cidadã para os entes federativos subnacionais. A realização de conferências nacionais – em muitos casos precedidas de suas respectivas congêneres estaduais e municipais –, bem como a ativação e/ou criação de conselhos nacionais e subnacionais, tiveram expressivo desenvolvimento nos dois últimos governos, mas, em especial, tomaram vulto e ampla relevância no último, conforme apontado nos textos desta obra. Estes conselhos e conferências tornam-se, então, espaços privilegiados para a discussão e incorporação de novos temas e novos sujeitos sociais e políticos à agenda prevaiente, os quais encontram ali um outro espaço para expressão de seus interesses, enquanto canais tradicionais de representação obstaculizavam suas legítimas demandas.

As relações entre entes federados tomaram um impulso renovador a partir de 2005, com a aprovação da Lei de Consórcios (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005). Desde então, com a definição de um marco regulatório para a expressão dos interesses e vontades dos governos federal, estaduais e municipais, o consorciamento com vistas a impulsionar soluções compartilhadas para provimento de bens e serviços públicos ganhou robustez e ampla adesão por todo o país.

Entretanto, o mais importante é reter, a partir da discussão acerca de consorciamento entre entes federativos, que a significativa adesão aos consórcios harmoniza-se com uma particularidade relevante do governo federal: induzir nacionalmente a coordenação de políticas públicas por meio, mas não unicamente, deste instrumento.

### **DESAFIOS E POSSIBILIDADES: NOVOS HORIZONTES PARA O PAÍS**

A nova quadra por que passa a vida nacional, caracterizada pelo retorno a um papel diferenciado do Estado na geração de trajetórias de desenvolvimento – grandemente possibilitada pelo advento, em plano internacional, da crise financeira de 2008/2009 e pelo enfraquecimento da ideologia do Estado mínimo –, permitiu a construção de espaços de fortalecimento de elementos propriamente nacionais do desenvolvimento. Neste sentido, citem-se a defesa do mercado interno, a implementação de políticas industriais/setoriais ativas e a afirmação, desta vez sem constrangimentos, de políticas de transferências de renda a setores vulneráveis da sociedade.

A discussão a respeito de políticas (e seus instrumentos) setoriais com ênfase em apoio à inovação e à competitividade de setores exportadores tem sido crescente, o que também ocorre quanto à atuação do governo federal e os recursos por este investidos. Setores como turismo e agroindústria, que têm tido desempenho excepcional nos últimos anos, apresentaram também fortes rebatimentos no território brasileiro, exigindo, por sua vez, atenção particular da política pública para fortalecer determinadas posições regionais.

Vários estudos têm apontado para o tema crucial da infraestrutura necessária ao desenvolvimento nacional. Ora são indicadas dificuldades ainda não superadas, como é o caso do transporte terrestre (ferroviário e rodoviário), que contou com investimentos totais (públicos e privados) de R\$ 72 bilhões entre 2002 e 2009, vultosos porém insuficientes para suprir as deficiências em quadro de economia aquecida; ora são trazidos à tona alguns resultados dos investimentos em curso no projeto de transposição e revitalização do rio São Francisco, o qual, quando concluído, beneficiará cerca de 8,8 milhões de cidadãos brasileiros.

Momento auspicioso para a agenda internacional do país é o que tem caracterizado a última metade desta década. A nação, ao passo que vem resolvendo suas grandes questões internas de miséria e desigualdade, pode também estabelecer uma agenda de cooperação no plano das relações internacionais muito mais ampla e solidária com países pobres e/ou em desenvolvimento. Registrem-se, a este respeito, o protagonismo com a ajuda humanitária e de desenvolvimento para o Haiti, a firme disposição brasileira em busca do fortalecimento e estreitamento de relações com os países sul-americanos (criação da União de Nações Sul-Americanas – Unasul), e até mesmo a criação de uma agenda internacional propositiva para as questões do desenvolvimento sustentável e da mudança climática.

Seguem certos consensos em relação a duas trajetórias a serem consolidadas: a manutenção do crescimento econômico em patamares necessários à eliminação do desemprego e subemprego e a redução da pobreza e da elevada desigualdade de oportunidades ainda dominantes em nossa sociedade. Acerca destas questões, a política pública está sendo, permanentemente, convocada a refletir, bem como a dedicar-lhes grande energia.

Em vários aspectos da vida nacional recente, a direção e o sentido dados pelo Estado ao desenvolvimento são notórios. A diversidade e a pluralidade de atores com suas demandas também se expandem em “energia democrática”. Estes dois movimentos convergem para, e configuram, processos de amadurecimento de escolhas sociais, econômicas, políticas e institucionais conducentes ao aprimoramento da cidadania. Nem sempre a vida nacional se mostrou tão rica de estímulos ao desenvolvimento quanto neste fim de década. O Ipea, por meio desta publicação, tem a honra de trazer, em boa hora para o debate público, elementos que descortinam estes novos caminhos do país.

Marcio Pochmann  
*Presidente do Ipea*

*Diretoria Colegiada*

Fernando Ferreira  
João Sicsú  
Jorge Abrahão de Castro  
José Celso Cardoso Jr.  
Liana Maria da Frota Carleial  
Márcio Wohlers de Almeida  
Mário Lisboa Theodoro

*Comitê Editorial*

José Celso Cardoso Jr. (Coordenador)  
Aristides Monteiro Neto (Editor)  
André Bojikian Calixtre  
André Rego Viana  
Eduardo Costa Pinto  
João Paulo Viana  
Júnia Cristina Conceição  
Luciana Mendes Servo  
Martha Cassiolato  
Mauro Oddo Nogueira  
Murilo José de Souza Pires  
Paulo de Tarso Linhares  
Rogério Boueri Miranda  
Thiago Sevilhano Martinez



# SUMÁRIO ANALÍTICO



# BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2010

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Parte I

ALICERCES PARA A PROSPERIDADE ECONÔMICA

## PARTE I

### ALICERCES PARA A PROSPERIDADE ECONÔMICA

O ufanismo que cercou a, até aqui, maior capitalização de uma empresa em bolsas de valores do mundo, realizada pela Petrobras, em fins de setembro de 2010, revela e encobre processos mais profundos pelos quais a economia brasileira vem alterando quantitativa e qualitativamente sua organização interna e seu posicionamento com relação aos demais mercados e Estados do mundo.

O primeiro elemento que salta à vista é a forte entrada de capitais externos para compensar o déficit de transações correntes, agravado, em especial, pelo hiato existente entre a entrada de produtos importados de alta tecnologia em comparação à exportação de produtos formados predominantemente por *commodities* agrícolas e minerais.

Desse modo, a entrada de capitais externos via conta financeira torna-se um problema para a economia nacional, uma vez que os altos juros pagos para estes capitais pressionam o estoque da dívida pública, forçando, assim, o governo federal a ampliar o superávit fiscal primário para pagar parcelas dos juros da dívida pública.

Em virtude dessa situação, a economia brasileira segue aprofundando sua complexa relação com o mundo em mutação, ao passo que se reconfigura internamente, reduzindo as desigualdades sociais, retomando a taxa de investimento público e privado, aumentando o emprego e expandindo ações em educação e saúde.

Contudo, as modificações internas da economia não são suficientes para explicar a relativa facilidade com que o país atravessou o conturbado período de crise econômica internacional dos anos 2008-2009, visto que tal sucesso se deu, em grande parte, por conta da rápida recuperação chinesa e de nossa forma particular de inserção em seu fluxo de comércio. Mais que isto, fica a dúvida se as alterações no curso das políticas públicas, embora mantendo certa rigidez na execução da política monetária, constituem-se em um alicerce sólido para o futuro, ou se apenas permaneceremos na zona de conforto de uma situação internacional favorável, como aquela proporcionada pela economia chinesa no período de alta das *commodities* agrícolas e minerais.

Os capítulos desta parte I, ao mesmo tempo em que iluminam alguns dos elementos centrais da atual política macroeconômica, geram questões que, acredita-se, permitirão repensar a trajetória a ser trilhada, caso o país queira, de fato, operar um ciclo de crescimento econômico a partir de um novo paradigma fiscal que não seja unicamente conduzido pela política de juros altos.

A principal característica que diferencia a política econômica dos governos FHC e Lula é a retomada de certo nível de protagonismo estatal em matéria de gasto, em que pese a manutenção

de uma política monetária e cambial com perfil conservador. Na verdade, em diversos momentos, o Estado emite sinais contraditórios, pondo em relevo a dicotomia entre a gestão ortodoxa do Banco Central do Brasil (BCB) e uma visão mais heterodoxa, defendida pela direção do Ministério da Fazenda e do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Nesse contexto, o capítulo que inaugura esta parte I intitula-se *Políticas econômicas para a superação da crise no Brasil: a ação anticíclica em debate*. O ponto central deste texto é mapear o debate econômico brasileiro em relação às estratégias adotadas pelas autoridades econômicas para superar a crise financeira e econômica que se instalou no Brasil, no terceiro trimestre de 2008, no bojo da crise norte-americana.

Na construção do argumento, destaca-se que a economia brasileira veio, desde 2003, em um movimento de ascensão do produto nacional, puxado, especialmente, pelos componentes da demanda agregada, que apresentam forte ligação com o mercado interno, como foi o caso do gasto do governo com políticas públicas, em particular, aquelas relacionadas a transferências de renda. São exemplos o programa Bolsa Família, o aumento do salário mínimo e o crédito consignado, que proporcionaram a parcelas significativas da população nacional, antes à margem do sistema econômico, acesso a bens de consumo duráveis e não duráveis.

Instalada a crise de 2008, setores industriais dos ramos automotivo e da linha branca, bem como a agricultura, tiveram forte desaceleração nas vendas de seus produtos. Para corrigir e atenuar o problema, o governo federal adotou um conjunto de medidas anticíclicas que, em essência, tinham por objetivo estimular o setor privado nacional a reverter suas expectativas pessimistas quanto ao funcionamento futuro da economia.

Por sua vez, foi em meio à execução dessas estratégias por parte das autoridades econômicas que a discussão entre as correntes ortodoxas e heterodoxas keynesianas tornou-se mais proeminente no debate nacional, sobretudo, em relação à condução da política econômica para o enfrentamento da crise. Para os ortodoxos, quaisquer movimentos que sinalizassem em direção à ruptura, integral ou parcial, do trinômio macroeconômico formado pelo regime de metas de inflação, câmbio flutuante e superávits fiscais eram vistos como uma heresia a ser combatida, para não criarem distorções no movimento dos mercados.

Para os heterodoxos keynesianos, as forças de mercado, por si, não teriam condições objetivas para retirar a economia nacional de seu movimento recessivo. Para isto, buscaram, em instrumentos anticíclicos, o caminho para defender a economia nacional de uma forte recessão, a qual poderia conduzir o país ao desemprego, à redução da renda e, por conseguinte, ao agravamento dos problemas sociais.

Em verdade, os resultados efetivos referentes à execução da política econômica mostraram que seus pilares centrais não romperam com o referido trinômio macroeconômico. Isso porque a política monetária, mesmo flexibilizada pontualmente em determinados momentos da crise, seguiu atrelada ao cumprimento da meta de inflação; o regime cambial continuou flutuando ao sabor da oferta e demanda por divisas; e, no caso da política fiscal, que foi o

mais heterodoxo dos instrumentos de política econômica adotados no período da crise, em 2009 dava sinais de que ainda perseguiria superávits primários positivos, mesmo que isto significasse patamares históricos inferiores à sua média do período recente.

Por tudo isso, o capítulo avalia que a manutenção do regime de política econômica enraizada no tripé “regime de metas de inflação, câmbio flutuante e superávits fiscais” não se mostrou um empecilho para a retomada do crescimento do produto nacional, dado que a economia, passada a tormenta da crise de 2008, retomou seu movimento de incremento da renda, produto e emprego.

O segundo capítulo da seção, intitulado *O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009*, busca demonstrar como a evolução do regime de demanda e o regime de produtividade se combinam com o setor externo e determinam o padrão de crescimento doméstico: este se dá, num primeiro momento, a taxas baixas e voláteis, evoluindo para um padrão mais estável, ainda que com taxas moderadas, a partir do ano 2000, refletindo o crescimento econômico mundial e a ampliação dos programas de transferência de renda e a expansão do crédito em geral.

A capacidade e a forma do crescimento da economia são descritas a partir de um regime de demanda, no qual são estudados os elementos da demanda agregada (consumo das famílias, gasto do governo, investimentos e exportações líquidas) e o regime de produtividade, em que são tomadas em consideração as estruturas de produção, as regras de concorrência, o sistema de inovação e demais elementos vinculados à estrutura produtiva. Ambas as estruturas são investigadas como estando delimitadas pela arquitetura institucional, justapondo-se a isto um “modelo de restrição de divisas” que explicita o papel central do setor externo no crescimento a longo prazo. O modelo põe em relevo, desta forma, a tensão entre o aumento de produtividade doméstica, a taxa de juros e a tendência de apreciação cambial da moeda local que, em conjunto, levaram a uma especialização regressiva da pauta exportadora.

A expansão da renda é apresentada como fruto não apenas de opções de governo, com evidente ênfase no período Lula, mas como resultado da consolidação da aplicação das políticas que emanam da Constituição Federal de 1988. Além disto, observou-se uma ampliação do crédito, em especial, do tipo consignado, reforçando o processo de expansão da demanda agregada.

Do ponto de vista do aumento da produtividade, procura-se investigar também como melhorias na organização do processo produtivo e de inovação levaram a ganhos de produtividade, que, embora buscados desde o processo de abertura econômica, demoraram para se efetivar e foram colhidos apenas no período mais recente. Finalmente, e de forma complementar, examinar-se a relação complexa que a economia brasileira vem assumindo com o restante do mundo, devido à predominância da exportação de *commodities*, traços de economias de crescimento liderado pelas exportações. Cabe notar aqui a centralidade da liderança das economias asiáticas, em particular a da China, no processo de recuperação dos preços e de arranque do *quantum* exportado.



Esse movimento economia doméstica – mercado externo apresenta-se sob dupla face. A exportação de *commodities*, ao mesmo tempo que possibilita a aquisição de reservas internacionais e auxiliam a “blindagem” da economia brasileira contra a crise, leva a uma valorização da moeda local, corroendo a competitividade de importantes setores industriais nacionais. Não pela última vez neste livro discute-se a conveniência de políticas que reduzam o fluxo de capitais especulativos para o país, ora pela redução da taxa Selic, ora pela adoção de controles de capitais, como a taxação dos fluxos via imposto sobre operações financeiras (IOF) ou outras medidas.

O novo regime de crescimento econômico apresenta-se como beneficiário de um relaxamento das restrições externas que, aparentemente, são temporárias, podendo, a longo prazo, reverter para um novo, e talvez mais agudo, padrão de restrição. Mais do que o câmbio, percebido como um problema conjuntural, busca-se problematizar a necessidade de equilibrar a pauta de comércio exterior.

Os três capítulos seguintes analisam de forma complementar a estrutura dos gastos públicos do governo central brasileiro, revelando elementos da mudança pela qual passa a estrutura de desembolsos do fundo público e problematizando os limites de sua estrutura de financiamento – que permanece intocada –, ensejando, ao mesmo tempo e como reflexo da estrutura atual, a ampliação da participação dos impostos como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), sem que se tenha isto como objetivo explícito. Isto se dá, em grande medida, como decorrência da modernização do sistema arrecadador e como reflexo da ampliação da formalização das relações de produção derivada do crescimento econômico.

Se o limite apontado pelos autores é o paradigma fiscal e sua reestruturação visando garantir o correto financiamento do fundo público, o desafio, com certeza maior, é fazer uso da arrecadação resultante da exploração do pré-sal de forma a gerar um ciclo virtuoso de crescimento sem que se substituam as fontes permanentes anteriores por uma temporária, *pari passu* a um processo de envelhecimento da população que colocará o desafio previdenciário a longo prazo em nossa pauta de discussão.

A difícil retomada dos investimentos federais num Estado que absorve cerca de 40% do PIB (sendo que quase 70% são arrecadados pelo governo federal) é o desafio discutido no capítulo seguinte, em que se faz o diagnóstico das despesas federais para avançar no correto entendimento do processo de gestão do fundo público. Neste terceiro capítulo, inova-se novamente na metodologia empregada para a leitura das contas públicas, pondo em relevo dois grandes blocos de despesas primárias (ou não financeiras). De um lado, são postos os gastos diretos (principalmente consumo e investimento) e, de outro, as transferências (subdivididas para análise em intergovernamentais, às famílias e às instituições privadas). Apesar da retomada dos investimentos realizados pelo governo, como analisado no capítulo seguinte, os gastos federais em consumo e investimentos se reduziram de 25% para 20,5% do total das despesas não financeiras.

A radiografia dos gastos públicos federais, no capítulo 3, permite aos autores demonstrar como esse processo referido é explicado em grande parte pela descentralização de recursos, tanto na Educação (com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef) como na Saúde (com o Sistema Único de Saúde – SUS), pela ampliação dos programas sociais, puxados pelo programa Bolsa Família e pelo aumento do salário mínimo (entre 2002 e 2010, a participação dos benefícios sociais cresce para 2% do PIB), como é mais bem analisado no quinto capítulo deste livro.

Nesse sentido, a participação de estados e municípios na carga tributária nacional voltou a crescer, após anos de ascenso da participação do governo federal, diminuindo um pouco as críticas de governadores e prefeitos com relação à centralização tributária. Isto se deu devido a dois elementos: o já visto aumento dos repasses vinculados à Educação e Saúde e o crescimento das transferências ligadas à repartição de despesas – em 2009, ocorre um recuo, mas este é explicado pela desoneração do IPI e pela redução de *royalties* do petróleo ocasionados pela crise internacional. O equilíbrio de descentralização de tarefas e de receitas entre os entes federativos é estudado como mais um dos elementos constitutivos das alterações estruturais pelas quais passa a economia brasileira, e que pode ser afetada pela crescente importância das receitas advindas da exploração de petróleo –, o que evidencia a necessidade de se pensar numa reforma ampla do federalismo fiscal brasileiro de forma a minimizar os problemas de subfinanciamento pelos quais ainda passam muitos municípios.

No capítulo, também se analisa o papel das transferências às famílias dentro das despesas não financeiras da União, visto que representam 80% do aumento das despesas no período 2002-2010, tendo um impacto equivalente a aproximadamente 2% do PIB. A estratégia governamental de promover a distribuição da renda via gasto social é analisada e contrastada com a expansão do mercado de trabalho, que ocorre em paralelo. Novamente, vê-se a importância desta rede de proteção social frente à crise econômica internacional. Outro ponto destacado é como esta entra em contradição com a estrutura tributária fortemente regressiva, que poderia liberar a renda dos mais pobres se fosse devidamente alterada.

Ademais, demonstra-se que o governo federal passou a apresentar, nos últimos anos, um perfil menos gastador direto e mais “transferidor” de recursos – tanto para estados e municípios quanto para as famílias, em particular as de mais baixa renda. Encerra-se o texto com uma reflexão sobre que tipo de reforma tributária e de revisão do sistema de transferências intergovernamentais seria desejável frente à possibilidade de manutenção deste padrão.

No capítulo seguinte, são discutidas as bases de um novo paradigma fiscal, no qual os investimentos públicos, em especial, os de infraestrutura, sejam priorizados, revertendo-se em definitivo a política que coloca o superávit primário como objetivo da política fiscal, em lugar da redução do endividamento ou do estímulo ao crescimento econômico. Mais uma vez, aparece a contradição entre a gestão monetária contractionista e o desejo de impulso ao desenvolvimento via gasto público. Faz-se aqui o debate sobre o “trilema” fiscal, que envolve tanto a magnitude como a composição da carga tributária, do gasto social e dos próprios investimentos.

O estudo, como no capítulo anterior, também apresenta uma nova metodologia, que permite a desagregação dos componentes dos gastos federais linha a linha e a reconstrução das contas públicas, eliminando-se os restos a pagar e reagrupando os dados relevantes para se chegar ao gasto público real com investimentos. No texto, retomam-se dados históricos, desde 1947, visando à identificação (e descrição) do ciclo de ascensão e declínio do investimento público federal brasileiro desde então, apontando, a partir de 2002, a reversão do declínio e um novo impulso no sentido de o Estado se portar como indutor do crescimento, ao colocar os gastos públicos à frente da demanda na transformação da infraestrutura.

A mudança no padrão do gasto público, após duas décadas de contínuo desmonte e desarticulação da intervenção estatal, lança água no moinho das conjecturas sobre a existência de um novo padrão de intervenção estatal e, quiçá, de um novo modelo de desenvolvimento.

O fato é que, no período 2005-2009, são investidos pelo governo federal e suas estatais R\$ 299,8 bilhões, sendo que pouco mais de 70% destes recursos se destinam à infraestrutura. O grupo Petrobras, liberto das restrições do superávit primário, é o grande motor deste processo, realizando, no quinquênio, R\$ 156,1 bilhões em investimentos.<sup>1</sup> A retomada dos investimentos públicos, resultante do afrouxamento dos constrangimentos orçamentários, sem que se tenha, contudo, alterado o arcabouço conceitual da política fiscal, beneficiou-se do aumento da arrecadação gerada pelo próprio crescimento econômico e da flexibilização da política fiscal, além de um conjunto de elementos pontuais tratados no capítulo.

Houve, na verdade, uma mudança de posicionamento do governo, ainda que de forma embrionária, no sentido de entender a necessidade de retomar seu papel no planejamento e no investimento em setores estratégicos. Apesar de esta expansão do investimento público ainda ser tímida, parece ter sido fundamental para sustentar as medidas anticíclicas que possibilitaram ao país enfrentar a crise econômica internacional de 2008.

A retomada do Estado como indutor do crescimento, contudo, passa pela redefinição das regras que garantam a “sustentabilidade fiscal” do gasto público e da ampliação do entendimento de que gastos em investimento não são onerosos, na medida em que permitem, de modo dinâmico, ao longo do tempo, a expansão do crescimento e a ampliação da arrecadação.

Neste sentido, as receitas do pré-sal aparecem como promessa de porto seguro e oportunidade para a superação de parte dos constrangimentos externos da economia brasileira. Contudo, a entrada de divisas estrangeiras ameaça lançar a economia num caminho no qual a taxa de câmbio force a deterioração das condições de competitividade dos demais setores de atividade (a chamada maldição dos recursos naturais). A receita para evitar o problema seria uma ação planejada no sentido de conter o uso dos recursos para o consumo, redirecionando-os em prol de investimentos potencializadores da capacidade produtiva no

---

1. Sua capitalização, em 2010, aliada às necessidades de infraestrutura para a exploração do pré-sal, permite prever a manutenção destes altos níveis de investimento por anos.

restante da economia. Portanto, sugere-se a separação das receitas do petróleo das demais, contabilizando as metas fiscais sem a inclusão de tais receitas. Ou seja, o orçamento petroleiro poderia ser outra fonte de recursos para o financiamento dos investimentos necessários a um novo padrão de crescimento.

Imbricada nos dois capítulos anteriores, a análise do capítulo 5 busca vem pôr em relevo a trajetória dos gastos dos ministérios e de outros órgãos sociais para o ano de 2009. Traçou-se um diagnóstico sobre o perfil do gasto social federal, explicitando-se os volumes de recursos, seu grau de execução e o perfil das despesas realizadas por cada órgão governamental. O grande destaque vai para o fato de que, em 2009, pela primeira vez, o gasto social federal apresentou comportamento abertamente anticíclico. Discute-se como o gasto foi, em si, um componente da estratégia do governo de combate à crise, destacando-se que outra parcela deste gasto manteve tal trajetória como reflexo da rápida recuperação brasileira diante da mesma. Novamente, destaca-se que parte da expansão dos gastos está relacionada a compromissos definidos constitucionalmente, em particular os relacionados com previdência, assistência, educação e saúde.

Os dois últimos capítulos da parte I tratam de duas variáveis macroeconômicas que, direta ou indiretamente, constituem-se em entraves ao modelo de crescimento delineado. O sexto capítulo problematiza a evolução da taxa de câmbio desde o Plano Real, sob a perspectiva do desalinhamento cambial: o desvio da taxa de câmbio real efetiva em relação a seus fundamentos macroeconômicos. Nota-se que, desde o final dos anos 1990 e, principalmente, após 2004, há uma tendência de apreciação da taxa de câmbio real e nominal, além de uma expressiva volatilidade cambial. A análise do desalinhamento cambial permite decompor o quanto desta apreciação é explicado pela própria tendência de longo prazo do câmbio, condicionada por seus fundamentos, e o quanto se deve a desvios conjunturais em relação a tal trajetória.

Para estimar a tendência da taxa de câmbio real efetiva, utiliza-se um modelo de cointegração não linear, que permite identificar uma quebra estrutural na relação de longo prazo com os fundamentos. Toma-se como fundamentos a evolução dos termos de troca, o grau de abertura comercial, a relação de gastos governamentais sobre o PIB e a taxa de juros internacional.

No capítulo, são analisados e discutidos os períodos de sobreapreciação e desvalorização da moeda brasileira, sendo postos em evidência os determinantes da tendência de apreciação do câmbio – superávits comerciais expressivos pós-2002, alto diferencial de juros, atração de investimento direto estrangeiro e capitais externos para a bolsa de valores brasileira – e os efeitos dessa sobreapreciação para a economia brasileira.

Nesse ponto, explicitam-se os entraves ao regime de crescimento apresentado nos capítulos anteriores, em especial, no segundo. O câmbio apreciado no curto prazo gera uma deterioração no saldo comercial, o que, no ano de 2010, implicará um déficit de transações correntes da ordem de US\$ 50 bilhões. Contudo, isto também tem efeitos a longo prazo, pois desestimula os setores mais intensivos em tecnologia, aprofundando a especialização da pauta exportadora em *commodities*, nas quais o país possui vantagens consolidadas. À medida que essa especialização regressiva aumente a vulnerabilidade externa, a taxa de crescimento

pode ser restringida, a longo prazo, por escassez de divisas. Outra restrição é dada pela política de aquisição de reservas – pautada, em grande medida, pela necessidade de atenuar o movimento de apreciação cambial –, cujos elevados custos fiscais limitam a expansão das transferências, gastos sociais e investimentos públicos, tratados nos capítulos anteriores como motores do modelo de crescimento com distribuição de renda.

Por fim, o último capítulo aborda a restrição colocada ao modelo de crescimento brasileiro pelo manejo da inflação. Já há cerca de seis anos, as metas para o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) são cumpridas ininterruptamente. Contudo, este resultado vem sendo obtido mediante a manutenção da taxa de juros básica em patamar muito acima dos padrões internacionais. Este é outro entrave fundamental ao padrão de crescimento, por seus efeitos em termos de apreciação cambial, alto custo de rolagem da dívida pública e desestímulo ao investimento privado.

No capítulo, faz-se a decomposição da inflação segundo seus determinantes principais, medindo-a pelo IPCA, sob uma perspectiva desagregada entre os anos de 2007 e 2009. Para isto, construiu-se uma nova classificação do IPCA, por segmentos, obtida cruzando-se a classificação por tipo de precificação (comercializáveis, não comercializáveis, monitorados) com os nove grupos do IPCA (alimentação e bebidas, habitação, artigos de residência, vestuário, transportes, saúde e cuidados pessoais, despesas pessoais, educação e comunicação). Uma análise descritiva da decomposição da inflação no período é conduzida aplicando-se sobre a inflação por segmentos o índice de pressão inflacionária, que aponta o quanto cada segmento influenciou a inflação agregada em termos de desvio em relação à meta. A partir desta análise descritiva, pode-se afirmar que um grupo restrito de preços tem exercido grande influência sobre a evolução do IPCA. Em especial, alimentação e bebidas não comercializáveis e despesas pessoais não comercializáveis pressionaram bastante a inflação para cima, em todos os anos considerados, enquanto alimentação e bebidas comercializáveis pressionam fortemente a inflação para cima, em 2007 e 2008, e para baixo em 2009.

A seguir, aplica-se a todos os segmentos um modelo econométrico apropriado para examinar o quanto os preços de cada segmento são afetados por pressões de demanda, câmbio, expectativas de inflação, preços de *commodities*, inércia e um componente estrutural constante no tempo. Verifica-se que os principais determinantes dos dois primeiros segmentos mencionados foram o componente estrutural e a inércia. Assim, sugere-se que o uso da política monetária é ineficiente como instrumento único de combate à inflação, dado que a taxa de elevação de alguns preços influentes se mantém sistematicamente acima da meta, e que estes são pouco afetados pela taxa de juros. O uso, simultâneo à política monetária, de políticas estruturais e setoriais de combate à inflação pode abrir caminho para a redução da taxa de juros, com consequências virtuosas para a construção de novo padrão de investimento voltado à produção de taxas mais altas e mais sustentáveis de crescimento econômico no país.



# SUMÁRIO ANALÍTICO



# BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2010

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Parte II

REDEFININDO ESTRATÉGIAS SETORIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO

## REDEFININDO ESTRATÉGIAS SETORIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO

Na verdade, restam dúvidas se o padrão de crescimento da economia brasileira realmente mudou nos últimos anos. Alguns argumentos sustentam que ainda nos encontramos em mais um surto de crescimento – que tende a ser limitado por restrições externas e pelas dificuldades de manter os investimentos financiados apropriadamente. E há quem afirme estarmos encetando um novo ciclo de desenvolvimento, em que estes óbices podem ser superados, desde que as mudanças estruturais econômicas e sociais em curso sejam aprofundadas.

No entanto, seja em uma ou em outra dessas argumentações, é reconhecido que basicamente três questões mais destacadas terão que ser enfrentadas a fundo: a das reformas microeconômicas – entre as quais as de tornar mais efetivos os sistemas de regulação; as de eliminação dos enormes déficits infraestruturais – para incrementar a eficiência logística do país e a competitividade de suas exportações; e as do fortalecimento das capacitações tecnológicas e das competências inovativas do sistema produtivo.

Não obstante, não se pode subestimar a importância de vários desafios no âmbito de setores específicos do sistema produtivo que demandam enfrentamento. Aqui serão examinados dois deles, que têm a ver com o desenvolvimento da indústria do turismo e de suas possibilidades de gerar emprego e renda, e com o desenvolvimento da agropecuária, em especial nos mecanismos de fomento e comercialização para seus segmentos de menor intensidade tecnológica e de capitalização.

### REGULAÇÃO

O tema da regulação pode ser considerado a partir de uma constatação relativamente simples e bastante passível de ser acatada: mesmo nas melhores condições de contexto social e institucional disponíveis, um mercado ainda padecerá de insuficiências, focos de ineficiência ou obstáculos a uma ótima alocação ou elevado desempenho. Em razão disso, várias sociedades desenvolveram – e ainda amadurecem – práticas de prevenção, mitigação ou inibição de comportamentos impróprios ou indesejáveis que conduzam a falhas e conflitos nos mercados.

Todavia, a exemplo das demais práticas sociais, a prática da regulação tem requerido um longo trajeto temporal para ser bem concebida e se situar nas condições particulares e na cultura econômica e política de cada país. Por um lado, ela mesma é uma inovação institucional e, neste sentido, tende a desestabilizar ou ressituar estruturalmente as demais instituições; vale dizer, tende a incidir sobre o curso das condutas de mercado – o poder de competição na determinação de preços e na imagem que o consumidor tem dos produtos. Portanto, faz-se necessário assegurar que o resultado desta intervenção não resulte em bem-



estar inferior ao que se tinha antes. Por outro, a regulação requer recursos – econômicos e também políticos – para seu processo de *enforcement*. Tem, assim, claramente, um custo. Então, dela se espera um benefício socialmente justificável.

O capítulo *Qualidade regulatória e fortalecimento do Estado e das instituições: o papel da análise de impacto* aponta relevantes reflexões sobre a questão, quando diz:

Assim, considerando que os recursos envolvidos na atividade regulatória são, por sua natureza, escassos e que as regulações produzidas podem gerar tanto efeitos benéficos como perversos sobre a eficiência e o bem-estar, é natural que a preocupação com a boa regulação seja tema central nas agendas regulatórias de países desenvolvidos e em desenvolvimento ao redor do mundo.

Isto em mira, logo em seguida no texto reconhece-se que há uma dupla abordagem das condições para que se alcance essa “boa regulação”: *i*) sua legitimação – decorrente de quão apropriadas sejam as condições de transparência, participação social e *accountability*; e *ii*) a capacidade governamental de construir seu arcabouço técnico-institucional e sua instrumentalidade para que a prática resulte efetiva e eficiente. Diante disto, tais abordagens seriam encaminhadas por alguns modos de processamento: “a análise de impacto regulatório, a consulta pública, a consideração das alternativas à regulação proposta e a existência de medidas de redução de custos de *compliance*.” Por isso, ressalva-se no texto: “Contudo, uma Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) bem estruturada pode englobar as demais ferramentas de qualidade regulatória em seu processo”.

Examinando as experiências pioneiras de cerca de vinte anos atrás, verifica-se que nosso país requer uma ampla e precisa avaliação crítica de como o aparato regulatório tem evoluído e sido realizado. Para tanto, é necessário, ao que tudo indica, também aqui, aprender como implementar e identificar as condições de efetividade de uma apreciação sistemática dos resultados proporcionados por tal aparato. Daí que o referido capítulo se propõe a “compreender o significado da AIR, verificar o funcionamento desse instrumento na prática e analisar as perspectivas da qualidade regulatória no contexto brasileiro.”

Para instrumentar esse propósito, o texto procura analisar e compreender o percurso seguido, desde os esforços pioneiros nos Estados Unidos – na administração Ford, com o Decreto Executivo nº 11821/1974 – até os avanços mais recentes em AIR, passando pelos vários estudos e práticas conduzidos no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), ao longo das últimas três décadas, ao cabo das quais 26 dos 30 países membros desta organização já a vêm aplicando.

Sublinha-se que, em relação às práticas mais maduras, uma apreciação de seus pontos fracos e fortes, ocorrida em meados desta década, levou à proposição de novas condições para seu desenvolvimento, e também a uma certa expansão de seu alcance – imaginando-se que a AIR possa ter sua gênese já na formulação das políticas da área regulada, posicionando-se como uma IA (*Impact Analysis*) – contidas numa agenda de processamento discutida em trecho seguinte do texto.

O texto deixa claro que tal configuração ajusta-se bem à ambiência econômica e aos marcos político-institucionais de países da Europa e nos Estados Unidos. Novos ajustes nos países em desenvolvimento serão determinados por peculiaridades; e para isso, observa-se, com vagar, o caso do México, no qual se espera poder identificar lições úteis para situar o processo nas circunstâncias brasileiras.

Procurando bases para a concepção de ajustes diferenciados, a seção “Boas práticas em AIR” do capítulo analisa questões processuais e metodológicas surgidas nas várias experiências nacionais e discutidas em fóruns internacionais, projetando-se na seção subsequente, “Observações sobre a AIR no Brasil”.

O campo de aplicação da AIR não é inédito no Brasil. Os esforços por melhorar a qualidade regulatória vêm de bom tempo: o Decreto nº 4.176/2002 já trazia normas e diretrizes para a “elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento de projetos de atos normativos” com este propósito. Ademais, tornou-se frequente a prática das agências brasileiras na promoção de consultas públicas, “que possibilitam o aumento da transparência, da eficiência e da efetividade da regulação, bem como a redução dos custos inerentes a ela.”

Tendo em vista a curta experiência do consumidor brasileiro com os embates da regulação e da proteção de seus direitos, vale o destaque dado na seção a uma das funções dessas consultas, qual seja, possibilitar a aproximação das

(...) agências da representação das demandas dos consumidores, que, uma vez melhor informada e preparada, reforça a autonomia do regulador contra pressão de interesses de pequenos grupos organizados, por conformar base ampla de apoio, necessária até porque boa parte de iniciativas do regulador em prol do interesse público desagradam aos regulados.

Ou seja, abre as possibilidades de “reverter problemas clássicos como a informação assimétrica e a organização de grandes grupos”.

No entanto, assinala-se, uma iniciativa de notável repercussão para a melhoria da qualidade regulatória no Brasil, que consiste na implantação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), tem por objetivo nuclear

contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do governo federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados.

No texto, encontram-se informações de como o PRO-REG se estrutura e qual desempenho vem apresentando.

Por fim, o capítulo se encerra com uma apreciação animadora do ponto em que se encontra a adoção da AIR no Brasil, salientando-se que como “a sociedade é afetada no processo de intervenção governamental, é desejável que esta tenha amplo acesso e participação ativa no processo de formulação de políticas regulatórias.” Por isso, é “importante que sejam claros os critérios que fundamentam determinada regulação e explicitados quais os efeitos dela esperados, além de quais grupos serão mais impactados.”

## OS DÉFICITS DE INFRAESTRUTURAS

Correspondendo à magnitude do desafio que as carências da infraestrutura de transportes colocam para a competitividade da economia brasileira e do empenho exigido para vencê-lo – inclusive pelo impacto dos investimentos requeridos como componentes da formação de capital e sobre a dinâmica de desenvolvimento –, vêm sendo extensos os esforços de investigação que o Ipea enceta neste campo. O capítulo *Uma análise do transporte terrestre brasileiro* constitui um alinhamento das evidências, constatações e sugestões que vários projetos de pesquisa acumularam recentemente.

Sua seção inicial oferece uma interessante “linha do tempo”, na qual a matriz atual do transporte terrestre aparece tendo sido moldada pela ascensão e declínio dos vários ciclos de formação econômica do Brasil. As ferrovias descendem dos antigos segmentos de estrada de ferro da Colônia e do Império, instalados para o abastecimento da produção e escoamento de produtos dos diferentes – e sucessivos – aparatos de produção exportadora nas várias regiões, predominantemente na direção leste-oeste. Lembra-se também que, desencadeada a industrialização, polarizada no sudeste, fez-se necessário articular e interligar o arquipélago de mercados regionais, por meio de rodovias, conquistando-os para propiciar à indústria nascente as escalas para crescer e ganhar produtividade. Ademais, o notável incremento no tráfego de veículos – no transporte de cargas (com o preço do diesel subsidiado) e de passageiros – também funcionava como estímulo certo à expansão da indústria automobilística.

Os problemas estruturais e institucionais dessa matriz de transportes terrestres destinada a alavancar o mercado doméstico e a industrialização são mostrados como raízes das várias crises. Primeiro, do antigo sistema ferroviário, que quase nada mudara; e, paulatinamente, do próprio modelo “rodoviarista”, afetado, mais tarde, pelas crises do petróleo e pela corrosão de seus sistemas de fundos financiadores.

Tais problemas, mal enfrentados ou encaminhados com medidas de baixa efetividade, levaram, progressivamente, a uma deterioração da malha viária e à considerável perda de eficiência de todo o sistema logístico do país, que hoje compromete as próprias perspectivas de sustentação do desenvolvimento.

A discussão sobre os problemas atinentes aos modelos de financiamento na transição dos antigos fundos para o regime preconizado pela Constituição de 1988 e, mais adiante, pelos programas de privatização, conduz a duas questões: *i*) a busca por novas modalidades de financiamento público – minguaados, em parte, pelas estratégias de ajuste fiscal – e de financiamento compartilhado com o setor privado, ou mesmo exclusivamente privado; e *ii*) as dificuldades, tanto políticas como econômicas, de se criarem condições adequadas para os investimentos e esforços de gestão privados em face de um marco regulatório ainda deficiente – talvez mais no setor ferroviário do que no rodoviário – e ainda por amadurecer.

Apontam-se vários focos de inadequação ou pouca efetividade nos regimes de regulação em termos de incentivos em relação à proteção do interesse coletivo e de diferenciais de economicidade dos empreendimentos no curto e longo prazo.

Uma conjugação destes dois fatores – regime de financiamento e regulação – levou, na verdade, a um estrangulamento dos sistemas de carga, especialmente quando a economia adquiriu – e deve manter – um ritmo mais intenso de expansão. Mesmo quando se levam em conta as oscilações nas taxas de crescimento econômico, a simples observação de como tem evoluído o volume de deslocamento de cargas deixa margens consideráveis de apreensão. Enquanto o PIB se expandiu em cerca de 32%, no acumulado de 2006-2010, a ampliação do volume de deslocamento de cargas não ultrapassou 14% no mesmo lapso de tempo. Tampouco se alterou a matriz: mais de metade do volume de cargas transita por rodovias, e apenas 25% e 15%, respectivamente, por ferrovias e hidrovias.

Essa situação conta com um agravante, já antes mencionado: o arquipélago de mercados regionais, que se satisfazia, ainda deficientemente, com deslocamentos dos polos para a periferia é crescentemente suplantado por uma nova configuração, em que suprimentos vão e voltam entre polos regionais no eixo norte-sul, há maior tráfego no sentido litoral-interior, notadamente ao longo das cadeias de produção e comercialização do agronegócio, e entre cidades médias. Vale dizer, um mercado doméstico adensado e muito mais articulado e integrado não previsto para ser atendido com modais com pouca articulação redundante em interrupção dos fluxos logísticos e o conseqüente encarecimento dos atritos de deslocamento nos custos de comercialização.

Também causa apreensão – ainda quando seja natural nessa área pensar em longos períodos de implementação – o fato de que, apenas em 2025, notar-se-iam mudanças mais importantes na matriz de transportes de cargas, revertendo, em especial, a participação de rodovias-ferrovias e redimensionando o papel das aquavias. Há também a percepção – que se gostaria infundada – de que não avançaria tanto uma articulação mais efetiva dos modais em cada configuração regional.

Outro aspecto notável tratado no texto é o das medidas requeridas para equacionar o financiamento da implantação das redes e de sua manutenção sistemática. Uma evidência (parcial) é a que se encontra no Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) 2009, para a qual o estudo chama atenção:

Os valores relativos aos programas rotineiros de recuperação, manutenção e conservação da malha rodoviária existente não estão incluídos nos quadros de investimento apresentados no PNLT 2009, uma característica deste plano, que tem visão estratégica e indicativa de médio e longo prazo, com foco na redução de gargalos decorrentes do crescimento econômico do país. Segundo estimativas do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), os programas de manutenção da malha rodoviária demandarão recursos da ordem de R\$ 2 bilhões/ano, pelo menos pelos dois próximos Planos Plurianuais (PPAs), o que representa investimentos de mais R\$ 16 bilhões, até 2015.

Finalmente, discutem-se, nessa parte do capítulo, as vantagens comparadas dos vários modais e as implicações que poderão ser suscitadas pela articulação destes modais entre si e com o sistema portuário. Estas considerações se tornam vitais para as escolhas que deverão ser feitas em um futuro próximo, no sentido de planejar, para médio e longo prazos, o sistema de

transporte terrestre – ou de logística em geral –, para o qual se prevê maior disponibilidade de recursos de investimentos públicos e privados – em função da liquidez atual no mercado mundial de capitais –.

Essa situação se depreende das controvérsias que marcam os levantamentos de necessidades futuras de infraestruturas de transportes discutidas no texto. De uma parte, estão os mapeamentos – diferentes – de requerimentos técnicos e de intenções de investimento, as emergentes imposições de novas metas e as configurações que decorrem de perspectivas de maior intensidade e durabilidade do desenvolvimento econômico. De outra, a consideração dos programas (metas físicas, necessidades de financiamento e especificações de soluções) já inscritos no PAC1 e PAC2 e o que se terá de rever e re-equacionar em função daquelas necessidades emergentes.

Por último, destacam-se as principais conclusões do capítulo e algumas sugestões de políticas públicas que visam melhorar a eficiência do transporte de cargas nos países, entre as quais: *i)* a necessidade de reequilíbrio da matriz que venha a reduzir os custos de transportes; *ii)* a imperiosidade de se reduzir a superutilização do modal rodoviário; *iii)* as questões regulatórias tanto para o modal ferroviário quanto para o rodoviário: regras de investimento; *iv)* a importância da reavaliação e reestruturação do padrão dos contratos de concessão; e *v)* modos para assegurar maior eficiência econômica e social do transporte nacional de cargas.

Dois outros capítulos lidam com dimensões específicas dos problemas infraestruturais do país. Um, de alcance espacial mais alargado, trata do projeto de integração do rio São Francisco às bacias hidrográficas do nordeste setentrional, ou seja, da chamada transposição do rio São Francisco. Outro tem por objeto a aguda questão da acessibilidade dos transportes de passageiros.

O primeiro, que trata da transposição do rio São Francisco, após descrever em linhas gerais o projeto, ancora suas bases de análise numa cuidadosa apreciação dos critérios chave que o projeto deveria contemplar para dimensionar os benefícios a que se propõe gerar: *i)* a região receptora de água deve ter comprovada a escassez de água para o atendimento de suas necessidades; *ii)* os recursos hídricos da região de origem devem ser suficientes para satisfazer a demanda da transferência sem acarretar impedimento ao desenvolvimento futuro da região; *iii)* os impactos ambientais ocasionados pela transferência de água devem ser mínimos para ambas as regiões, de destino e de origem; *iv)* os benefícios sociais para a região de destino devem ser compatíveis com o porte do empreendimento; e *v)* os impactos positivos gerados devem ser compartilhados, razoavelmente, entre as regiões de origem e destino.

A seguir, o texto traz um balanço dos potenciais custos e benefícios de algumas alternativas de solução para a questão dos déficits hídricos da região, entre elas, uma das mais recentemente aventadas, nucleada na contenção de um importante fator de perda de disponibilidade de água nas estruturas de armazenamento mais comuns da região – as cisternas. Chama atenção uma das estimativas feitas para esta opção: a de que, para aportar uma disponibilidade de água equivalente a uma vazão fluvial de 880 m<sup>3</sup>/s (maior do que a necessária no rio), poderia custar 13 vezes menos do que as operações de transposição, tal como estão dimensionadas na atualidade.

Até o momento, as aferições indicam que a escassez efetiva de água é mais limitada do que se tem alardeado, não ocorrendo nas bacias de referência do Ceará e do Rio Grande do Norte. Outrossim, as disponibilidades de água do rio São Francisco seriam suficientes para atender, sem danos, a demanda do projeto de transposição. Questionam-se, no entanto, as estimativas de benefícios do projeto: a população beneficiária, a área irrigada e a redução de gastos emergenciais decorrentes das ações governamentais em tempos de seca não seriam da magnitude esperada. Persistem também dúvidas sérias a respeito da pertinência e suficiência das ações de revitalização do rio São Francisco que estão em pauta: a rigor, as demandas para um enfrentamento bem-sucedido desta questão chegariam além do que se propõe.

O segundo desses capítulos cuida de um aspecto menos tratado das questões infraestruturais – em geral associadas ao papel dos investimentos na área sobre a dinâmica de crescimento econômico e da incidência da disponibilidade e qualidade da infraestrutura sobre a competitividade do setor produtivo. O problema é a qualidade dos sistemas de transporte de passageiros no que se refere ao bem-estar de quem os utiliza – especialmente dos que portam deficiências de alguma natureza e de pessoas com mobilidade reduzida, que afeta, de um modo ou de outro, a todos os demais usuários.

Como em vários outros setores dos serviços de uso coletivo, tanto o discurso político como a copiosa legislação acumulada são generosos e contêm medidas potencialmente eficazes para dar conta de boa parte dos problemas detectados e que estão no cerne das demandas sociais. Falta, no entanto, o essencial (e intraduzível) *enforcement*, ou o que ingenuamente se atribui à “falta de vontade política”. Inúmeros órgãos governamentais, nas várias instâncias federativas e setoriais, acotovelam-se para cumprir alguma das promessas ali contidas.

De uma parte, conquanto haja soluções tecnológicas para os desafios propostos, elas não são empregadas, seja por seus custos – e o rechaço das empresas a suportá-los – seja porque as agências de regulação e de gestão dos sistemas demoram a torná-las condição para manter as concessões. De outra, a captura dos organismos reguladores limita a possibilidade de buscar alternativas e torná-las exigíveis nos casos indicados.

Também faltam – além das carências bem conhecidas de qualidade geral do equipamento móvel e de suas condições de acessibilidade – infraestruturas adequadas das vias e equipamentos de embarque, de competência das autoridades locais, que pouco se empenham em associá-las, como necessário, aos sistemas veiculares que porventura tenham condições apropriadas de acessibilidade.

Carecendo de efetividade os caminhos institucionais normais de manifestação das demandas coletivas por melhores padrões de acessibilidade, as expectativas de mudança são depositadas nas exigências impostas pelos eventos desportivos de 2014 e 2016. E, ainda assim, não há certeza de que providências efetivas e duradouras sejam realmente disseminadas. Daí a pertinência do tom das conclusões, expresso nesse parágrafo final:

Transporte público ruim e excludente leva ao aumento do transporte individual – com todas as implicações que isso representa para a qualidade de vida das pessoas – e gera graves problemas de imobilidade para a população mais pobre e marginalizada, incluindo aí as pessoas com deficiência

ou mobilidade reduzida. Por isso, a sociedade tem de ficar atenta a essas questões, e o governo, em todos os níveis, tem de fazer valer, na prática, os direitos de uma parte da população que foi ignorada ao longo da história deste país.

## **DESENVOLVIMENTO DA CAPACIDADE INOVATIVA E DO SISTEMA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

Conquanto a sustentação do crescimento e de substanciais incrementos de produtividade, além dos ganhos de competitividade da economia nacional, encontrem um obstáculo de monta nas carências infraestruturais, não são menores os problemas suscitados pela reconhecida insuficiência de capacidade inovativa do sistema produtivo e de aproveitamento de potenciais de produção de conhecimento contidos no já alentado sistema de pesquisa científica e tecnológica e de formação avançada de recursos humanos com que conta o país.

Especialmente na indústria manufatureira e nos serviços de apoio a empresas, é plenamente reconhecido que se torna imperioso superar as sequelas de seu prolongado afastamento dos movimentos de transformação tecnológica e de organização da produção intensificados ao longo dos anos 1980, que não foram satisfatoriamente suplantadas pelos esforços de reestruturação produtiva ao longo dos instáveis anos 1990.

Muitos setores viram aumentar a distância de seus aparatos produtivos e organizacionais em relação às fronteiras tecnológicas de suas respectivas áreas de atuação. Alguns perderam posições importantes no mercado externo; e várias empresas têm dificuldades acrescidas para voltar a ele, mesmo quando suas bases internas de escala, dadas pelo ampliado mercado doméstico, tornaram-se um bom fator de alavancagem.

Embora indubitavelmente relevantes, as vantagens criadas para as exportações de *commodities* – tanto em alimentos e matérias-primas agrícolas quanto em minérios – não se mostram suficientes para conferir ao Brasil uma participação no mercado mundial simétrica ao porte de sua capacidade produtiva e à importância política do país no cenário internacional. Entretanto, é, de igual modo, imperativo fortalecer setores, grupos de empreendedores e empresas atuantes em mercados, hoje vulneráveis ao empenho de competidores externos em usufruir da forte expansão recente do mercado doméstico, num contexto generalizado de retração de demanda nos países desenvolvidos.

Para que a economia brasileira obtenha maior capacidade competitiva, é necessária, portanto, a efetivação de políticas de promoção do comércio externo – que incluem a internacionalização das empresas brasileiras – e de políticas de promoção de mudanças tecnológicas e de estímulo à inovatividade nas empresas e na provisão de bens públicos e semipúblicos.<sup>1</sup>

É dessas políticas que tratam dois outros capítulos que compõem esta parte do volume. Um destes capítulos agrega os achados e conclusões de três estudos complementares sobre

1. Mencionam-se aqui tanto os processos que modificam a tecnologia de processos e produtos no sistema produtivo orientado para os mercados, quanto aqueles atinentes à estruturação e entrega de bens, serviços e direitos aos cidadãos como parte das funções de Estado e, em especial, dos sistemas de proteção social.

diferentes programas de incentivos à capacidade exportadora e a esforços empresariais em pesquisa e desenvolvimento. O outro, mais abrangente, cuida dos fundamentos e do desenho das políticas de fomento à ciência, tecnologia e inovação (CT&I), em especial no caso brasileiro, e do direcionamento que elas de fato têm tomado.

O primeiro capítulo dedicado a este tema, *Políticas de desenvolvimento econômico no Brasil: impactos de políticas selecionadas de incentivo à inovação e à exportação*, começa com a observação do desempenho de quatro ferramentas de estímulo ao desenvolvimento da capacidade de exportar: o regime aduaneiro especial de *drawback*; o Exim (Agência de Crédito à Exportação do Brasil S.A.), linha de financiamento destinada à exportação de bens e serviços nacionais, operado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e mais duas modalidades do Programa de Financiamento às Exportações (Proex), do qual o Banco do Brasil é o agente financeiro – a de equalização e a de financiamento. Entre os objetivos destas medidas, destacam-se: *i*) incrementar o contingente de empresas exportadoras, com referência à meta da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de aumentar, até o final de 2010, em 10% a base exportadora do país; *ii*) elevar a sofisticação tecnológica da pauta comercial; e *iii*) estimular o esforço exportador de micro, pequenas e médias (MPMEs).

A análise tem por foco encontrar evidências que permitam responder às indagações sobre o perfil das empresas alcançadas por tais políticas e se os resultados correspondem aos objetivos estabelecidos.

Desde logo, constata-se que, da proporção, já por si reduzida, de empresas exportadoras (1,4% do universo), a maioria atua na categoria “exportadoras independentes”, uma das cinco desenhadas para acomodar os participantes daqueles instrumentos de política. As demais são as atendidas pelo Exim, pelas modalidades de “financiamento” e “equalização” do Proex ou, ainda, pelo sistema de *drawback*. No período considerado, de 2003 a 2007 – em que o movimento de exportações cresceu a mais de 20% ao ano –, cerca de três mil empresas por ano recorreram a algum destes instrumentos de política. É um contingente relativamente muito pequeno considerando-se que havia quase 29 mil exportadoras ativas neste período, e ainda menor, em relação aos 2,2 milhões de empresas no universo pesquisado.

Até por se tratar de um dispositivo de vida mais longa, com o qual as empresas estão mais familiarizadas, o *drawback* é, de longe, a que elas mais recorrem. Por sua vez, o Proex-equalização e o Exim alcançam poucas centenas de empresas, em geral de grande porte, exportando produtos de alta e média-alta intensidade tecnológica e com plantel de mão de obra mais qualificada. Diferentemente, o Proex-financiamento tem alcance muito menor – algumas dezenas de empresas a cada ano –, predominando o pequeno e médio porte e a menor qualificação de quadros.

Observando as várias características das empresas participantes em modelagem econômica, as “impressões” deixadas pelas estatísticas descritivas foram testadas, confirmando algumas delas e aprofundando o entendimento das demais.



Num plano mais geral, a análise permite afirmar que empresas grandes, com tradição de presença na base exportadora, com maior dotação de trabalhadores qualificados e produtos com mais elevada intensidade tecnológica, são as mais bem aquinhoadas por essa política. Como a amostra disponível era reduzida, não se pode ter mais clareza quanto ao perfil da clientela do Proex-equalização, mas não se rechaça a imagem de que este programa seja um nicho para as pequenas e médias exportadoras.

Quanto à efetividade em relação aos escopos de política de estímulos à ampliação da base exportadora e à sua maior inovatividade e/ou competitividade, os resultados tendem a sugerir que “na prática, nenhuma das três políticas agiu para estimular o perfil de firma exportadora desejado pelos *policy-makers*.” Também não fica confirmado que haja potencial significativo para estimular maior participação das empresas de médio e pequeno porte nas exportações – mesmo no caso do Proex-financiamento, a variável de porte não se mostrou estatisticamente significativa –, nem de estímulo à exportação de bens com maior sofisticação tecnológica

Como em outras políticas, no entanto, verifica-se que há pouca expansibilidade – no sentido de que seus estímulos alcancem maior proporção do universo de agentes econômicos –, e a inovatividade, que permitiria aumentar sua efetividade e alcance, é baixa. Constata-se, ainda, que seriam necessárias medidas complementares para seus propósitos serem de fato alcançados. De acordo com o texto, “a conclusão mais forte permitida pelo estudo é que existiu, no período analisado (2003-2007), uma forte inércia na dinâmica dos instrumentos. Isso não é necessariamente ruim; afinal de contas, demonstra que eles são muito bem vistos pelas empresas que já os utilizam. Entretanto, a expansão do alcance dos programas, provavelmente acompanhada de um crescimento da base exportadora, exige uma ação mais clara por parte do governo.”

A segunda visada do capítulo dirige-se para os primeiros resultados da Lei do Bem, especialmente os que se expressam no movimento registrado no ano de 2008 e, portanto, animados pelo movimento ascendente de expectativas anterior à crise daquele ano.

Após situar a experiência brasileira no contexto das que se vêm fazendo no mundo e, em particular, nos países membros da OECD – em que 18 dos 27 adotam incentivos fiscais a pesquisa e desenvolvimento (P&D) –, além de China e Índia, o texto resume os traços principais da evolução deste tipo de política, desde o início dos anos 1990 – quando surgiram os Programas de Desenvolvimento Tecnológico para os Setores Industrial e Agrícola (os PDTI e PDTA) – até a grande inovação trazida pelo Capítulo III da Lei nº 11.196/2008, oriunda da Medida Provisória nº 428/2008, que passou a ser conhecida como Lei do Bem e daria consequência à Lei nº 10.973/2004, que determinava à União fomentar a inovação no âmbito empresarial. O novo marco legal visava, a partir daí, criar todo um conjunto de estímulos à dinamização da economia, estabelecendo, neste capítulo, um novo regime de incentivos tributários – notadamente via renúncias fiscais – aos esforços de P&D de iniciativa das próprias empresas.

Cerca de 400 empresas recorreram aos incentivos fiscais em 2006 e 2007, e outras 441 o fizeram em 2008, já nos moldes do novo regime. O estudo visa justamente traçar o perfil destas últimas e avançar numa apreciação de seus potenciais para incentivar um contingente significativo de empresas a encetar atividades próprias de P&D.

Observações iniciais permitem desenhar um perfil das empresas que já recorreram aos benefícios da lei. Dois terços são nacionais; a maioria absoluta constitui-se de empresas de porte mais avantajado – com mais de 500 trabalhadores – e que respondem por 93,4% do montante de custeios de P&D registrados no programa. Vale notar que, pelos dados da Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (PINTEC) de 2005, perto de três quintos destes gastos eram concentrados em 12% das empresas constantes do levantamento. Ou seja, aparentemente, o regime da Lei do Bem tenderia a acentuar o cenário de concentração observado antes de sua vigência, em especial, devido ao seu critério básico de elegibilidade: a empresa ter obtido lucro no ano-base e haver declarado o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) no regime de lucro real. Tal condição exclui liminarmente as empresas de menor porte que declaram imposto sobre a renda no regime de lucro presumido.

Ainda com relação aos achados do capítulo, verifica-se que a proporção de empresas participantes que atuam como exportadoras é superior a 80%, e, das que atuam como importadoras, é de quase 90%. Este fato leva a considerar novamente a existência de vínculos significativos entre inovatividade e proatividade no comércio exterior.

Em igual diapasão, tem-se a caracterização setorial dos benefícios, de tal forma que as empresas dos ramos de petróleo, veículos e aeronaves concentram 70% dos custeios de P&D incentivados. Tal circunstância sugere, quase certamente, que vigora aqui o mesmo padrão de acessibilidade que se estabelece no acesso a outras políticas, ou seja: a experiência anterior de uso dos instrumentos facilita no momento de se recorrer às novas ferramentas de estímulo, e a habilidade de pleitear torna-se um fator de seleção privilegiador. De outro modo, novamente, tem-se uma política vulnerável a processos de captura.

Os achados iniciais do estudo conduzem, de qualquer modo, a pensar que “este instrumento ainda não foi capaz de estimular a diversificação setorial destes investimentos no Brasil, dado que seus benefícios são majoritariamente capturados por setores que já desenvolviam esta atividade.” No entanto, isto não lhe tiraria o potencial de complementar outros instrumentos no estímulo ao desenvolvimento tecnológico do sistema produtivo do país. Esta política de incentivos continua funcionando eventualmente como catalisadora para obtenção de maiores sinergias entre as diferentes políticas ora em curso.

Para isso, portanto, seria imperioso colocar alguns questionamentos a seu desenho, visando conferir-lhe maior amplitude de cobertura, atrair setores com menor capacidade de esforço tecnológico – porém, com alto potencial competitivo – e, em especial, acentuar seus “efeitos de adicionalidade”, justamente em segmentos empresariais cujo esforço é tolhido pelos custos e riscos inerentes às iniciativas inovadoras.

Seguindo um curso semelhante de análise, uma terceira visada procura observar a efetividade das políticas de fomento à mudança tecnológica, porém, numa abordagem com *zoom* muito mais acentuado: a de como funciona um dos principais instrumentos destas políticas numa área específica, e muito peculiar, o Fundo Setorial para Tecnologia da Informação (CT-Info). No texto, este fundo é visto por meio do perfil e da conduta de empresas de tecnologias de informação que a ele recorrem e, em contrapartida, de empresas do setor que poderiam recorrer a ele, mas não o fazem.

Utilizando uma base de dados em que se identificaram 524 projetos geridos pelo CT-Info que atenderam 117 empresas, fez-se um esforço para entrar em contato direto com os coordenadores de projetos. Ao final deste processo, conseguiu-se um acervo de contatos com 60 empresas participantes daqueles projetos – mais de metade do universo do fundo e, portanto, o suficiente para constituir uma enquete representativa. Sobre este contingente, procederam-se a entrevistas visando conhecer o perfil das empresas participantes e identificar os problemas enfrentados e os resultados obtidos.

Para contrapartida, obteve-se uma amostra de empresas do mesmo setor que não se beneficiaram dos incentivos proporcionados pelo fundo, às quais foi aplicado um pequeno questionário de perguntas fechadas (que teve como resultado 191 respostas válidas), que tinha por objetivo saber se estas empresas conheciam o fundo e, em caso afirmativo, se concorreram a ele, ou, em caso negativo, por quais razões deixaram de fazê-lo.

Entre os achados da primeira rodada de entrevistas, realizada com a clientela do fundo, vale destacar que mais da metade desta clientela é composta por empresas oriundas de incubadoras universitárias. Um quarto do grupo, no entanto, é composto por empresas de porte mais avantajado, das quais, novamente, metade é gerida por antigos professores universitários e/ou empreendedores oriundos de instituições de pesquisa. Esta evidência reforça a hipótese de que o desenho do programa tende a favorecer agentes que tenham suficiente familiaridade com os ritos das organizações operadoras de fomento. Além disso, um bom número dos projetos submetidos pelas empresas foi previamente concebido em instituições de pesquisa; só em fase posterior é que esses projetos foram sugeridos a elas. Como destaca-se no texto: “Chama, assim, atenção, o fato de apenas uma, entre as 47 organizações entrevistadas, não possuir um estreito vínculo com o Complexo Acadêmico-Universitário (CAU), o que indica claramente a captura do instrumento por parte deste complexo.”

A implementação dos projetos também tende a seguir padrões semelhantes de condução e monitoramento do processo, marcados pela obediência a formalismos e pela pouca margem de flexibilidade quanto a métodos e procedimentos de gestão, levando a perdas de eficiência no processo e a descontinuidades no financiamento.

Não obstante, os entrevistados consideram que, no geral, os aportes do fundo têm, de fato, contribuído para o desenvolvimento tecnológico de suas empresas e, pois, para a sua consolidação e ganhos de competitividade. Isto reforça a percepção de que se faz necessário aperfeiçoar os mecanismos de acesso e os padrões de gestão do fundo para, em consequência, ampliar sua capacidade de cobertura.

Nessa direção caminham também os achados da segunda rodada de entrevistas, com empresas não participantes. Desde logo, constata-se que quase um terço das empresas manifestaram desconhecer o fundo, e um quarto afirma desconhecer como acessá-lo e como funciona. Mais da metade destas empresas, de um modo ou de outro, carece de informações sobre ele. Não mais do que 6% considera que valeria a pena recorrer ao fundo, e não o fazem por suas atividades ou linhas de pesquisas não corresponderem às suas necessidades. E, ainda, apenas 1,6% não considera vantajoso utilizar os recursos do fundo.

As evidências reunidas pelo estudo sugerem que, como em outros casos, e além das dificuldades geradas pelo fato de não conseguir se fazer conhecido pelas empresas que são seu público-alvo, há obstáculos de monta à efetividade do CT-Info que podem ser assim expressos: *i)* a existência de uma complexa *liturgia* na configuração exigida para os projetos do fundo, que é *monopolizada* pelo *complexo acadêmico-universitário*; e *ii)* um distanciamento das instituições de pesquisa das perspectivas do mundo dos negócios.

O capítulo seguinte desta Parte II, *Políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil: uma análise com base nos indicadores agregados*, procura cobrir uma questão mais abrangente: a da aderência do *design* das políticas brasileiras de incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovatividade frente aos desafios impostos pela evolução recente do sistema nacional de inovações e pelos padrões emergentes de desenvolvimento do sistema produtivo brasileiro.

O foco desse trabalho está, por isso, assestado em “investigar os níveis de articulação entre os objetivos traçados e as ações efetivamente implementadas e avaliar a importância relativa dos diversos instrumentos que vêm sendo adotados.” Procura, desse modo, superar uma insuficiência de parte do que se tem ensaiado como avaliação dessas políticas: ora uma análise algo arbitrária de dados desconectados do contexto institucional que, ao cabo, não ajuda a revisar as políticas; ora uma discussão destas políticas sem apoio consistente numa análise factual, que tende a levá-la a apreciações subjetivadas e a prescrições improváveis.

Consequentemente, propõe-se que o encaminhamento de avaliações de políticas de CT&I seja fundado em “três elementos principais: *i)* uma perspectiva sobre os mecanismos de transmissão que envolvem as atividades de CT&I e sua articulação com o desenvolvimento econômico e social; *ii)* a fixação de um conjunto de objetivos e diretrizes com base nessa interpretação; e *iii)* a adoção de um conjunto de instrumentos visando alcançar os objetivos estabelecidos.”

Para tanto, o texto se inicia com uma revisão da literatura essencial sobre o tema dos nexos entre produção e difusão do conhecimento e sua articulação nos processos de mudança tecnológica no sistema produtivo. Por este meio, busca mostrar como, ao longo de umas quatro décadas, firmou-se a percepção de que este nexos seguiria uma trajetória (algo aleatória), partindo da disponibilização de resultados das pesquisas básicas e aplicadas, passando pela experimentação e, subsequentemente, sua final adoção no sistema produtivo.

A essa concepção “linear” contrapuseram-se os estudos de organização industrial e as primeiras pesquisas “duras” sobre mudança tecnológica – estimuladas pelas ondas de transformações técnico-econômicas dos anos 1980 – que revelaram uma outra trajetória em cadeia de eventos situados em instâncias diferentes, porém, intercomplementares. Seria um “modelo elo de cadeia” (*chain-linked model*) em que a incorporação do conhecimento resultaria de modos específicos de reação às oportunidades de mercado e de articulação de capacitações do sistema produtivo (ou mais propriamente das empresas) com as bases de conhecimentos ao seu alcance.

Evidências acumuladas levaram essas formas de percepção à construção de modelos mais bem elaborados – os chamados “modelos de integração estratégica e redes” –, pelos quais se procura compreender como se entrelaçam e interagem múltiplos fatores organizacionais, institucionais e econômicos, nos processos de geração, difusão e uso da ciência e da tecnologia, tanto no ambiente mais amplo da sociedade e das instituições, quanto no das empresas e grupos empresariais globalizados.<sup>2</sup>

Essas concepções, afinal, levam progressivamente ao aperfeiçoamento do que há pouco se mencionou como *perspectiva sobre os mecanismos de transmissão que envolvem as atividades de CT&I e seus nexos com o sistema produtivo*. Por conseguinte, levam também a perquirição acerca de quais fatores poderiam ser mobilizados para estimular a inovatividade – enquanto capacitação para mudar e “impulso” para encetar a mudança tecnológica em face das oportunidades de mercado – bem como para tornar mais fluidas as articulações entre suas necessidades e as possibilidades da base de produção de conhecimentos. Estes fatores constituem em condição para um bom *design* das políticas públicas – uma vez discutida a imperiosidade ou pelo menos a conveniência de acionar as instituições públicas – e para engendrar a sua correspondente instrumentação que, aponta-se, pode incluir e combinar diferentes medidas:

- fundos de financiamento de bolsas de pesquisa e outras formas de suporte concedidas por agências de fomento e instituições similares;
- incentivos fiscais;
- incentivos financeiros, que envolvem desde a subvenção direta e a concessão de crédito em condições mais favoráveis até o apoio à formação de fundos de capital de risco;
- incentivos de infraestrutura e facilidades logísticas, em especial nos chamados “ambientes de inovação” (parques tecnológicos e incubadoras de empresas, por exemplo);
- condições de demanda por meio do uso do poder de compra do Estado; e
- regulação da propriedade intelectual.

---

2. Numa linha concorrente, desenvolvem-se concepções mais ou menos parecidas, que falam em “sistemas de inovação” (nacionais e/ou setoriais).

Partindo dessas questões, o capítulo procura, em seguida, examinar a trajetória de constituição do atual sistema brasileiro de CT&I, desde a importante construção institucional feita nos anos 1950, em face das necessidades de suporte ao progresso técnico que emergiram com o processo de industrialização substitutiva de importações, até os movimentos mais recentes, articulados de algum modo à reestruturação produtiva dos anos 1990. Examina-se também como, nesta última fase, ainda inconclusa, foram encontradas dificuldades para romper de vez com o *design* de base – nitidamente “linear” – e tornar-se, efetivamente, um *sistema* direcionado à integração, em várias instâncias, entre produção e disseminação do conhecimento e os peculiares estilos de progresso técnico e inovatividade do sistema produtivo brasileiro. Este teria sido o alvo das importantes mudanças imprimidas ao marco institucional de CT&I do país no final dos anos 1990, as quais visavam: *i*) elaborar e implementar uma clara política nacional de ciência e tecnologia (C&T) de longo prazo; *ii*) reestabelecer um sistema de incentivo amplo ao desenvolvimento tecnológico empresarial; e *iii*) construir um novo padrão de financiamento capaz de responder às necessidades crescentes de investimentos em C&T.

Com esse objetivo, foram instituídos novos campos de instrumentação, tais como:

1. a criação dos fundos setoriais de ciência e tecnologia, em 1999;
2. a promulgação da chamada Lei de Inovação, em 2004 (Lei nº 10.973/2004);
3. o aperfeiçoamento da legislação relativa aos incentivos fiscais para a inovação, que passaram a compor o Capítulo III da chamada Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005); e
4. o lançamento de diversos programas e chamadas públicas especificamente para apoio a empresas pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Nesse quadro, são examinadas, portanto, as evidências a respeito de como as mudanças e o emprego de novos conjuntos instrumentais de política evoluíram nesta década.

Assumindo como investimentos nacionais em CT&I tanto os gastos em P&D quanto os gastos em atividades científicas e técnicas correlatas (ACTC) efetivados pelo setor público e pelas empresas, verifica-se que, no Brasil, estes investimentos vêm se situando em torno de 1,3% do PIB, na média do período 2000-2007, chegando a quase 1,5% ao seu final. Uma cifra não negligenciável de R\$ 28,5 bilhões corresponde à parcela utilizada propriamente em P&D. No entanto, comparada internacionalmente, a composição destes investimentos mostra uma proporção relativamente muito elevada da participação do setor público e, em contrapartida, uma ainda pequena presença dos gastos de P&D das empresas.

Ademais, em parte devido ao predomínio das receitas federais, e também a uma ainda incipiente contribuição das instituições estaduais, uma parcela majoritária dos gastos públicos advém da União, o que pouco mudou nesses anos. Mesmo no âmbito federal, as aplicações, que tampouco variam muito, mostram-se concentradas nos Ministérios da Educação (MEC) e da Ciência e Tecnologia (MCT). Esta distribuição reflete a magnitude dos dispêndios em formação de recursos humanos e na produção de pesquisas – dominantes nos gastos do MEC e em parte considerável dos do MCT – e a menor incidência de aplicações em desenvolvimento tecnológico e incentivos ao esforço tecnológico nas próprias empresas, operados pelo MCT (inclusive FINEP).

Malgrado o esforço empresarial (privado e público) em P&D haver crescido consideravelmente – saltando de R\$ 5,5 bilhões para cerca de R\$ 13,4 bilhões nesse mesmo período –,<sup>3</sup> o aporte público de incentivos ao engajamento empresarial privado em P&D ainda é relativamente modesto. Desse modo, não seria exagero afirmar que a quase totalidade dos dispêndios federais ainda são direcionados para a base do sistema científico-tecnológico (ensino e pesquisa básica e aplicada em universidades e ICTs), deixando pouco coberto o campo do estímulo direto a atividades de inovação no sistema produtivo privado.

O significado limitativo dessa constatação é amenizado apenas em parte, quando aos aportes financeiros diretos se somam as renúncias fiscais, que chegam a pouco menos de R\$ 4 bilhões em 2007, isto é, a não mais de 40% dos dispêndios federais antes mencionados. Deve-se levar em conta que, novamente, há pouca disseminação setorial: cerca de quatro quintos se devem a incentivos à área de informática, e cerca de 20% podem ser atribuídos às operações cobertas pela Lei do Bem (reiterando os achados do artigo anterior).

Com mais um punhado de evidências correlatas, o estudo demonstra a validade de sua hipótese motivadora: a perspectiva que referencia a identificação dos problemas da área e o *design* que conduz à instrumentação das políticas adotadas ainda aderem ao chamado “modelo linear”, malgrado seu discurso legitimador ser o de adesão às concepções sistêmicas contemporâneas. Referendam-se, então, as conclusões – tal como mostrado nos estudos anteriores, sobre a Lei do Bem e o CT-Info –, no sentido de que, tanto a instrumentação como a normatividade e “cultura de gestão” dessas políticas tendem (contra a intenção dos que decidem) a se constituir em obstáculos ao acesso das empresas aos mecanismos de incentivos e em baixa disposição de reconhecimento das medidas como incentivos rentáveis ao investimento empresarial em inovação.

## DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO DE SETORES ESPECÍFICOS

Uma das características estruturais da economia brasileira é a persistência (e coexistência) de distintos padrões de organização da produção e, portanto, de produtividade, de poder de mercado e, correlatamente, de capacidade de se financiar na produção corrente e na acumulação de capital. Diferenças que terminam por se refletir (e serem afetadas, por outro lado) pelos arcaísmos institucionais dos mercados. Elas se mostram ainda mais acentuadas, malgrado seus enormes avanços econômicos e tecnológicos, na agropecuária.

Uma das facetas desse fenômeno é o objeto do estudo *Política de comercialização agrícola no Brasil*, que aborda as ações de política econômica e financeira que, pode-se dizer, tiveram, no passado recente, papel crucial na viabilização desses avanços e no porte do que hoje se vem chamando de agronegócio, o segmento tecnologicamente mais sofisticado e mais presente na pauta de exportações do país.

Há certo consenso de que essas ações seguiram, ao longo da história moderna da economia brasileira, pelo menos três grandes padrões. O mais recuado no tempo era assentado

3. Ilustrativamente, cabe comentar que, desse montante, cerca de R\$ 2 bilhões correspondem à participação apenas da Petrobras.

no crédito e nos regimes cambiais, em que primariamente se procurava preservar a renda do setor – ou, mais precisamente, a das grandes propriedades tradicionais – e sua contribuição à então acanhada pauta de exportações e, portanto, de receitas cambiais. No segundo, o foco se deslocou para o fomento e diversificação da produção, naturalmente mantendo noutro patamar a capacidade exportadora; com um país mais urbanizado era preciso assegurar o abastecimento interno e suas repercussões nos preços. Daí a ênfase no sistema de crédito público, nas políticas de estoques e preços mínimos e no forte apoio aos aumentos de eficiência e produtividade.

Tal padrão é inovado, a partir das grandes mudanças nos padrões de estruturação da agropecuária ocorridas na passagem dos anos 1960 para os 1970, com novos instrumentos, que procuravam responder a necessidades diferentes geradas tanto pela diferenciação entre os novos segmentos modernizados, quanto pela variedade de formas de produção que vinham do passado e não foram alcançadas por estas mudanças.

Nesse contexto – não sem grandes controvérsias conceituais e metodológicas –, passa a predominar uma visão “binária” da coexistência de padrões diversos de organização da produção nesse setor, traduzida nas expressões da agricultura comercial e familiar. Uma visão, por um lado, caracterizada pela extensão dos recursos naturais incorporados à sua produção, replicada no porte dos estabelecimentos – não raro integrados a corporações empresariais diversificadas – e dotada de elevada intensidade de capital e de progresso técnico. Por outro, ocorrendo em estabelecimentos operados familiarmente ou com poucos trabalhadores agregados, de pequeno ou médio porte e ocupando reduzidas dotações de recursos naturais e de capital, com correspondente modesto poder de mercado.<sup>4</sup>

Nos períodos mais recentes, também se diferenciam os desenhos e instrumentos de política pública. Visando atender aos segmentos de maior intensidade tecnológica, foram sendo criadas inovadas linhas de política agrícola – principalmente reestruturando os agentes reguladores e de financiamento para assegurar a rentabilidade da oferta, evitar instabilidade e/ou escassez de produtos nos avantajados e diversificados mercados urbanos, e manter a agora avultada capacidade exportadora. Ao mesmo tempo, são estabelecidas novas arenas institucionais em que são identificadas, formuladas e operadas as políticas orientadas para o apoio ao desenvolvimento produtivo nos demais segmentos e, ainda, para o trato das questões agrárias.

A primeira parte do estudo mostra exatamente como, nas duas últimas décadas, aqueles ajustes também se vêm esgotando, tanto no direcionamento dos estímulos aos produtores como na instrumentação empregada, especialmente, em função de mudanças no ambiente institucional e macroeconômico: a abertura comercial; a estabilidade econômica, que dispensava os ajustes intertemporais de remuneração dos produtores via indexação e garantia de preços; e, sobretudo, a mudança no que se considerava papel do Estado nesta área e as exigências de ajuste fiscal que impunham limites à oneração fiscal aí implicada.

---

4. Não há como negar que, no interior desse segmento, alguns costumam incluir, certamente de modo equivocado, um contingente relativamente grande de famílias em situações de mera subsistência, escassamente relacionadas a mercado e que, portanto, devem ser analisados de modo diferenciado.



O texto apresenta também um quadro abrangente das diferentes linhas de políticas agrícolas, com especial atenção para os mecanismos e instrumentos de financiamento. Destaca que as principais, por fim, ainda apresentam desafios para ganhar mais efetividade. Contudo, no geral, a tendência mostra um desempenho satisfatório para os segmentos empresariais com maior mobilidade no mercado e que dispõem de elevada produtividade e intensidade tecnológica, mas não reproduzem esta efetividade e até são um tanto disfuncionais em relação aos demais segmentos.

Esse é o caso das políticas mais específicas de comercialização, como o Programa de Aquisição de Alimentos, cuidadosamente observado na parte final do estudo. Afirma-se que o programa possui uma virtude: conectar “o abastecimento e a produção agroalimentar”, que se traduz em uma estratégia de “juntar as duas pontas”, quais sejam, “os produtores agrícolas e os consumidores.” Embora o país pudesse aproveitar a experiência passada em compras governamentais, ainda existe a questão de calibrar esses instrumentos de modo a que a intermediação comercial, mesmo reduzida, possa ser eficaz, considerando que seus instrumentos regulatórios sejam ajustados para “evitar que os interesses comerciais se sobreponham aos de produtores e consumidores.”

Chama-se a atenção, por isso, para a necessária complementaridade de políticas para esse segmento. Para que

(...) o programa PAA se transforme de fato em uma política para inserção dos agricultores familiares na esfera produtiva, outras ações se fazem necessárias. Sem essas ações complementares (assistência técnica, pesquisa, em alguns casos, cooperativismo, certificação do produto para demonstração da qualidade, entre outras) os produtores pertencentes ao programa não conseguirão produzir o excedente agrícola (discutido em seção anterior) para garantia de sua sobrevivência.

Na maior parte das vezes, quando se discutem questões de desenvolvimento, logo vem à baila o quanto vêm se expandindo a produção agropecuária e industrial, o comércio exterior, a movimentação de vendas e os investimentos infraestruturais. No entanto, uma parte considerável das pessoas, em nosso país, obtém sua renda e seus níveis de bem-estar nas atividades de serviços, que são de intensidades tecnológicas e níveis de produtividade muito diversos e que, portanto, proporcionam variados níveis de remuneração e proteção social.

No capítulo verificou-se a existência de forte heterogeneidade de padrões de produtividade e de remunerações, quando se comparam a proporção de empregos e os valores relativos das remunerações médias em subsetor analisados, fenômeno de enorme significado para a política pública.

No interior desse campo de atividades econômicas insere-se um importante ramo de atividades – o turismo – cuja capacidade de geração de empregos, de renda e de oportunidades de bem-estar, estima-se, é bastante elevada. É justamente disso que trata o estudo aqui publicado, sobre as dimensões e natureza do emprego no setor de serviços, *A ocupação no setor turismo e sua evolução: um panorama do Brasil e regiões.*

É preciso levar em conta que, malgrado seus decantados e inegáveis potenciais – e os esforços de políticas públicas e de empreendedores do setor –, a indústria do turismo ainda está pouco amadurecida no Brasil.

De uma parte, ainda lhe falta um suporte de demanda interna mais vigoroso, como destaca uma pesquisa recente do Ministério do Turismo: algo em torno de “ 56% dos entrevistados não viajam porque não têm recursos financeiros, e outros 24%, por falta de interesse, resposta na qual pode estar embutida também a falta de recursos e de acesso a informações.”

De outra, o Brasil permanece sendo um destino marginal das rotas turísticas mais importantes do mundo, em que predomina a demanda de turistas dos países mais desenvolvidos por atrações concentradas na América do Norte e Europa, desbordando um pouco para sítios “pitorescos” no Pacífico Sul, Oriente Médio e Sudeste da Ásia. Apenas dez países têm contribuído com mais de 70% de todo o aporte de turistas internacionais ao Brasil, por ordem de contribuição: Argentina, EUA, Portugal, Itália, Alemanha, Uruguai, França, Paraguai, Chile e Espanha.

Por sua vez, a saída de brasileiros para o exterior tem se mostrado fortemente ascensional, em especial, devido ao aumento da renda disponível nas camadas médias e à apreciação cambial da moeda brasileira, que torna mais baratas as viagens para o exterior, inclusive em relação às que são feitas dentro do país. Como consequência, neste final de alta temporada turística no exterior, a “conta de viagens internacionais registrou despesas líquidas de US\$ 813 milhões, ante um déficit de US\$ 460 milhões em agosto do ano passado, fruto de ampliações de 42,2% nos gastos efetuados por brasileiros no exterior e de 7,3% nos de turistas estrangeiros no país.” No cômputo anual, o déficit tem ficado em torno dos US\$ 5 bilhões.

Internamente, estima-se que cerca de 43 milhões de pessoas realizam cerca de três viagens/ano pelo país, a lazer ou a trabalho. Por certo, a proporção de pessoas que viajam, o número de viagens e sua duração variam consideravelmente conforme o nível de renda dos domicílios em que vivem. Pesquisa da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica da Universidade de São Paulo (Fipe/USP) mostra que, no estrato de renda mais baixo, apenas um terço dos moradores viajam. Porém, no estrato imediatamente seguinte, esta proporção vai a quase 60%, enquanto, no de renda superior a 15 salários mínimos, nada menos que três quartos dos moradores viajam, certamente, mais de três vezes ao ano.

No entanto, a maioria das pessoas ainda utiliza pouco os aparatos de serviços como apoio às suas viagens. Quase metade das famílias viaja em seus próprios veículos e apenas um terço delas utiliza ônibus de linha ou de turismo. Viagens aéreas ainda se encontram fora de seu alcance: apenas 12% das famílias o utilizam, embora esta proporção venha mostrando crescimento nos anos mais recentes.

Por razões semelhantes, quase dois terços delas se hospedam na residência de parentes ou amigos, e não mais de um quarto recorre a hotéis ou pousadas. Muito poucos têm o seu ou alugam imóveis por temporada.

Desse modo, os serviços de transporte e hospedagem atendem ainda a uma porção minoritária do potencial turístico, ocorrendo o mesmo com outros serviços de apoio – agências de turismo, serviços de atendimento e demais. Daí a movimentação econômica turística ficar limitada, principalmente, aos serviços de alimentação, lazer e cultura e, naturalmente, ao comércio mais específico.

Em face disso, não surpreendem os dados de emprego mostrados pelo estudo em epígrafe. O emprego nas chamadas atividades características do turismo (ACTs) é gerado num conjunto de atividades que contemplam a maior parte dos gastos dos turistas. Seu dimensionamento está baseado em estimativas produzidas no âmbito do Sistema Integrado de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo (SIMT) que o Ipea está estruturando em parceria com o Ministério do Turismo. Estas estimativas abrangem sete grupos de ACTs: alojamento, agências de viagem, transportes, aluguel de transportes, auxiliar de transportes, alimentação e cultura e lazer.

A fim de permitir a desagregação das atividades e empregos registrados nos vários subsetores de serviços – que foram mostrados no início –, é construído um coeficiente de demanda turística para cada um daqueles sete grupos de ACTs, a partir de uma pesquisa realizada em nível nacional, em cerca de oito mil estabelecimentos, possibilitando destacar o atendimento a turistas e a residentes locais. A partir daí, são elaboradas as estimativas adiante mencionadas.

Mostra-se, no estudo, que há grandes diferenças entre os componentes “turístico” e “não turístico”, tanto em cada ACT, como entre as Unidades da Federação – que, naturalmente, têm variadas vocações turísticas – e, ainda, segundo o tamanho dos estabelecimentos e as temporadas turísticas em cada localidade.

Constata-se, desde logo, que, nos subsetores mencionados, as ACTs geram pouco mais de dois milhões de empregos daqueles 16 milhões do setor de serviços agregado, o que representa 2,5% do total de trabalhadores com carteira assinada constantes da PNAD deste ano,

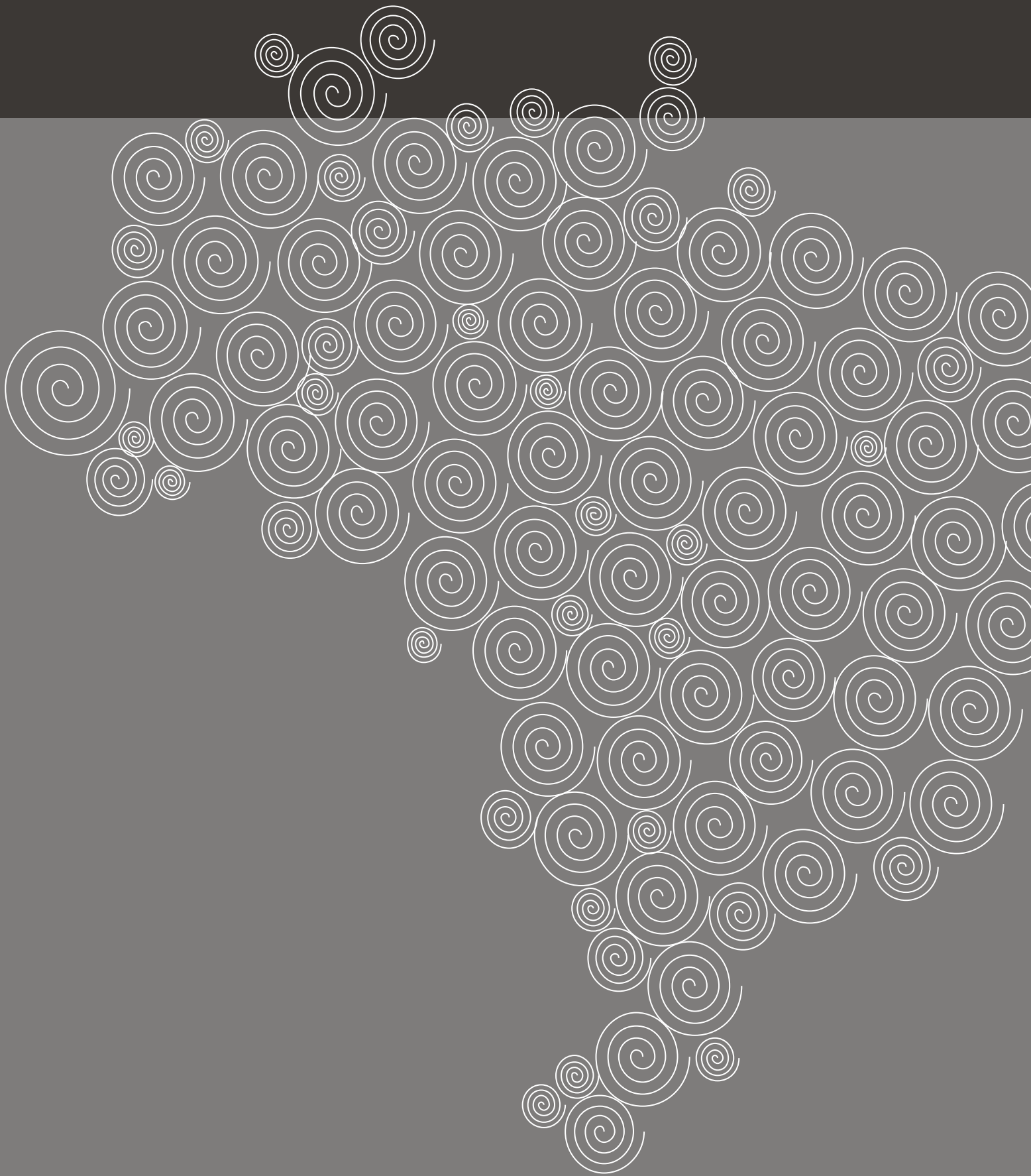
É importante verificar, nesse íterim, que, desse total, 879 mil empregos (43%) eram empregos formais, frente a 1,2 milhão de vínculos informais, ou mais de metade daquele contingente. Também é notável a composição do emprego por vínculos empregatícios entre as regiões. A maior participação das ACTs na economia formal ocorre no Nordeste, com 3,6%, e a menor, na região Sul, com 2,6%. Esta participação é menor no Sul e Sudeste, regiões mais formalizadas.

Na economia informal, a maior participação das ACTs se dá na região Norte, com 2,6%, e a menor, no Sul, com 1,6%. O mesmo ocorre em relação à ocupação total: na região Norte, as ACTs têm a maior participação na economia da região, 2,8%; e, na região Sul, a menor, 2,0%. Também se salienta que, ao concentrar atrações turísticas diversificadas, tanto em lazer quanto em ofertas culturais e negócios, as três maiores metrópoles brasileiras, situadas no Sudeste, tendem a atrair maior massa de viajantes e, assim, a proporcionar nível de emprego e renda mais elevado no setor. Isso contribui também para incrementar a proporção de empregos formalizados no conjunto das oportunidades de ocupação proporcionadas.

Demonstra-se também que são animadoras as tendências de expansão dessas atividades, evidentemente acompanhadas de aumento dos níveis de emprego.

Daí ser relevante e necessário contar com melhores instrumentos de observação do andamento dessas tendências, para conferir maior robustez à formulação de políticas públicas para o setor turismo. Por certo, o desafio consiste em distinguir as proporções de atendimento dos serviços prestados a residentes e a turistas pelos estabelecimentos que operam nas ACTs.

Principalmente – conclui o trabalho –, com essa linha de estudos, é possível considerar, na dosagem de instrumentos de política, as implicações concretas daqueles comportamentos diferenciados em cada região e em cada ramo das ACTs. Percebe-se, ainda, que, ademais do patamar de participação do turismo na economia, será preciso tomar na devida conta o valor estratégico destas atividades para o desenvolvimento regional e local, para a expansão das redes de proteção social – onde se inclui a formalização das relações de emprego e a melhoria dos padrões de ocupação e qualificação – “pois esse é um setor no qual a capacitação e qualidade da mão de obra refletem diretamente na sua competitividade e desenvolvimento.”



# SUMÁRIO ANALÍTICO



# BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2010

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Parte III

O BRASIL NO MUNDO: ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## O BRASIL NO MUNDO: ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A primeira década do século XXI foi marcada por aceleradas transformações no sistema econômico e político global, as quais, inclusive, têm permitido a ocorrência de modificações significativas na divisão internacional dos lucros e do trabalho, alterando posições relativas de determinados Estados nacionais na hierarquia do sistema internacional contemporâneo. A despeito do poder mundial ainda concentrado nos EUA, a emergência recente de novos atores na arena global, tais como Brasil, África do Sul, Índia e China, mostra sinais claros de que o mundo está mudando e o lugar do Brasil nele também está mudando.<sup>1</sup>

Este duplo e simultâneo movimento, tanto do Brasil como do mundo, suscita reflexões acerca dos elementos externos e internos ao país que vêm proporcionando a ampliação relativa de sua capacidade de influenciar determinadas deliberações globais em diversas temáticas – comercial, financeira, ambiental, missões de paz – nos espaços tradicionalmente ocupados por poucos países. Nesse sentido, a política externa recente mais ativa, tal como implementada a partir de 2002, desempenhou papel importante. Cabe observar que esta política, ao mesmo tempo, interagiu e foi influenciada pelas transformações recentes na arena global.

De forma estilizada, as principais modificações mundiais na primeira década do século XXI estão associadas: *i*) à ampliação do unilateralismo dos Estados Unidos, sob o governo George W. Bush (2001-2008); *ii*) à ascensão do poder político e econômico da China, que se tornou recentemente a segunda maior economia do mundo; *iii*) ao ciclo expansivo da economia mundial, entre 2003 e 2007, com taxas de crescimento de 4,7%, em médias anuais; *iv*) à elevação dos preços das *commodities* agrícolas e minerais, em relação ao preços dos produtos industriais, desde 2003, tendência que se manteve mesmo após a forte crise financeira internacional de 2008 e tem beneficiado os países em desenvolvimento exportadores destes produtos; e *v*) à configuração de novos eixos (asiático, africano e sul-americano) do desenvolvimento mundial. Esta nova dinâmica de acumulação Sul-Sul, inclusive, refletiu-se no crescimento das exportações brasileiras, bem como na configuração de novos fluxos de comércio para países que até então eram pouco representativos entre os destinos das exportações brasileiras.

Nesse novo contexto mundial em transformação, o Brasil pôde auferir dividendos no sentido de reduzir a sua vulnerabilidade externa, criando condições para a consecução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social. O crescimento das taxas

---

1. Os Estados Unidos detêm cerca de 23% do produto interno bruto (PIB) mundial e respondem por aproximadamente 42% das despesas militares do mundo (Plano Brasil 2022).

de exportação do Brasil, em valor, bem como a melhora nos termos de troca do fluxo de comércio internacional do país, reduziram significativamente os problemas de financiamento e de restrições externas ao crescimento.

Essa oportunidade, no entanto, configurou-se em uma situação altamente complexa, contraditória e em transformação do sistema mundial. As múltiplas dimensões organizativas do sistema dão-se no mundo ainda unipolar, em virtude do poder norte-americano, conjuntamente a elementos de nova bipolaridade, em decorrência da ascensão chinesa, e, ao mesmo tempo, com ensaios embrionários de multipolaridade. É este o ponto mais favorável do processo histórico em que os agentes fundamentais do sistema (os Estados nacionais) podem modificar conscientemente o seu ambiente, dada a disponibilidade de informações, poder, riqueza e estratégias de ação destes sujeitos na arena global. Vale observar, porém, que, nesta realidade histórica, as oportunidades para a mudança de posição relativa dos agentes estão acompanhadas de ameaças potenciais, geralmente de médio e longo prazo.

As mudanças do mundo não foram o único determinante do novo lugar ocupado pelo Brasil. Este decorreu, no plano interno, pela condução de uma política externa mais ativa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Esta política buscou uma maior autonomia da inserção brasileira por meio da diversificação que representou a ampliação da participação brasileira em diversas arenas institucionais globais. A diversificação desta participação vai desde a liderança da missão de paz no Haiti organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), passando pelo papel ativo exercido nas negociações econômicas multilaterais (G20 comercial na Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio – OMC e G20 financeiro no pós-crise internacional de 2008), pela busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU), e pela proeminente posição brasileira no âmbito da 15<sup>a</sup> Conferência das Partes (COP15) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.

Além dos fóruns internacionais, o outro eixo fundamental da política externa brasileira recente foi a importância conferida ao processo de integração da América do Sul por meio da construção de mecanismos de concertação entre todos os Estados desta região e, ademais, pela superação do paradigma livre-cambista em que se tinha configurado o Mercado Comum do Sul (Mercosul) na década de 1990. A aposta na União das Nações Sul-Americanas (Unasul) em seus três eixos estruturantes (infraestrutura, finanças e defesa) representa uma tentativa de configuração de um novo arranjo para a integração regional que busca ir além das questões circunstanciais que permeiam relações entre vizinhos geográficos.

Paralelamente à integração regional, a política externa brasileira após 2002 optou pela configuração de ações articuladas com uma diversidade de países até então nunca adequadamente contemplados por ela. Ao se articular a países tão heterogêneos como os africanos e asiáticos, marcados por passados coloniais e de subdesenvolvimento, o Brasil buscou fortalecer alianças políticas e econômicas estratégicas no combate às desigualdades do sistema internacional. As estratégias que se iniciam após o G20 comercial aceleraram a multipolaridade nos arranjos de cooperação e concertação dos Estados.



A chamada diplomacia Sul-Sul provavelmente constitui o elemento original do período recente, elemento este que explica atitudes do Estado brasileiro as quais não teriam se concretizado sem esta mudança política do Brasil no mundo. Na década de 1990, guardados momentos excepcionais, a inserção brasileira nas esferas assimétricas de poder dava-se por certo consenso estabelecido pelas potências tradicionais do mundo. A partir de 2002, essa atitude passou, em essência, a seguir uma agenda voltada não mais para o alinhamento, mas sim para uma construção cooperativa para a mudança da ordem global.

Cabe aqui ressaltar que, apesar de a política externa aqui analisada – conduzida pelo governo Lula e tendo à frente o chanceler Celso Amorim – representar uma mudança teórica e prática quando comparada à do período 1990-2000, ela foi também o resultado do histórico de esforços e de experiências da diplomacia brasileira. A transformação recente desta política, portanto, tem suas raízes no acúmulo de conhecimento da diplomacia, ao mesmo tempo que também é fruto do aproveitamento das oportunidades abertas pelas transformações no sistema internacional. Isso, por sua vez, permitiu uma política externa mais ativa, tanto no que diz respeito às questões de governança global, quanto no que tange à relação do Brasil com seu entorno geográfico, principalmente com a América do Sul.

Nesse sentido, o capítulo *A integração sul-americana, além da circunstância: do Mercosul à Unasul* busca analisar o momento atual da política externa brasileira destinada à América do Sul com destaque para o novo papel que a Unasul pode significar no processo de integração regional, ao ir além do paradigma livre-cambista dos anos 1990. Para tanto, o capítulo apresenta as iniciativas e projetos do processo de integração regional nos últimos cinquenta anos, bem como as suas convergências e entraves. Observa que a análise do processo de integração regional recente passa pela compreensão da transição do conceito de América Latina para a noção estratégica de América do Sul, uma vez que este espaço tornou-se o *locus* prioritário da política externa brasileira.

No primeiro momento, o capítulo mostra os primeiros esforços para a configuração da integração regional da América Latina – alicerçados nos trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – entre as décadas de 1960 e os primeiros anos da década de 1980. Destaca-se a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, que posteriormente teve seu nome alterado para Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), em 1980. Advoga-se que os esforços empreendidos não obtiveram os resultados desejados em virtude do descompasso entre a agenda totalizante do projeto de integração e o avanço do protecionismo dos países da região, em um contexto nacional-desenvolvimentista, tanto nos períodos democráticos como nos autoritários.

Em seguida, descreve-se de forma detalhada o processo de configuração do Mercosul e do seu fortalecimento institucional, mediante a criação da União Aduaneira, atribuição de personalidade jurídica de direito internacional, e implementação da Tarifa Externa Comum (TEC), a partir do Protocolo de Ouro Preto (1994). São abordadas também as tensões advindas deste processo. Este processo de integração regional emergiu no contexto

da década de 1990, marcado pelo paradigma livre-cambista de integração regional, e com o objetivo de responder, em certa medida, à criação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), bem como, fundamentalmente, à proposta norte-americana de integração comercial das Américas, que se deu mediante o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). O capítulo ressalta ainda que o processo de integração regional sugerido pelo Mercosul evidenciou novidades estruturais na relação entre o países do bloco que ficaram mais evidentes a partir do ano 2000. Para mais informações, sugere-se a consulta dos aspectos da corrente de comércio destacada no capítulo.

O capítulo esclarece que a Cúpula de Brasília, realizada em 2000, marca claramente as divergências entre a América do Sul e o Nafta, consolidando a transição para o conceito de América do Sul como espaço de integração regional. A recusa do México em fortalecer o bloco latino-americano deixou evidente, em sentido real e simbólico, que o caminho da integração regional, visto a partir do Brasil, passava pela América do Sul, em vez de por toda a América Latina. Esta compreensão ganhou ainda mais força com o abandono do modelo de integração livre-cambista e com a configuração de novos contornos de integração regional passando, desta vez, pela promoção ampla do desenvolvimento por meio de mecanismos de concertação entre os Estados.

Nesse novo arranjo, a integração regional deve ir além do aspecto exclusivo das trocas comerciais, incorporando as dimensões social, da infraestrutura, do financiamento e da defesa. “O avanço da interdependência econômica para além das fronteiras nacionais requer que as políticas públicas também transcendam os territórios, corrigindo distorções e, fundamentalmente, garantindo uma cidadania comum, para além do livre comércio”.

Nesse sentido, a Unasul, mediante seus três eixos estruturantes (infraestrutura, finanças e defesa) representa uma tentativa de configuração de um novo tipo de integração regional. O capítulo segue descrevendo a configuração de cada um destes três eixos, bem como as tensões observadas em suas respectivas arenas institucionais, a saber: *i*) o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) para integração da infraestrutura; *ii*) a Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR) para integração financeira; e *iii*) o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) para integração da segurança. Tais tensões e divergências são, na verdade, uma decorrência da grande heterogeneidade econômica, produtiva e social presente na região.

Para além do aumento da influência brasileira no processo de integração regional recente, o país também elevou sua participação no processo de governança global. Um momento importante de afirmação do novo lugar brasileiro no mundo em transformação – analisado no capítulo *As negociações internacionais sobre as mudanças climáticas: avanços recentes e o papel brasileiro* – deu-se no âmbito da Cúpula de Copenhague (2009), conhecida oficialmente como 15<sup>a</sup> Conferência das Partes (COP15),<sup>2</sup> que tinha como objetivo avançar na agenda do Protocolo de Quioto (COP3, em 1997).

2. Instrumento de concertação multilateral criado nos anos 1990, após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992 (Rio 92) ter firmado entre os países a necessidade de organizar globalmente a questão das mudanças climáticas.

Apesar da frustração das expectativas globais em relação aos compromissos de Estados nacionais com as políticas de combate ao aquecimento global, o capítulo identificou o Brasil como ator importante nesse processo de governança multilateral que envolve mudanças climáticas, em virtude: *i)* de ser um país em desenvolvimento com uma economia de baixo carbono; *ii)* de manter relações de cooperação com diversos atores importantes na construção do consenso sobre os arranjos institucionais de mitigação de emissões de gases de efeito estufa (GEE); e *iii)* de suas propostas de combate ao aquecimento global apresentadas na Conferência de Copenhague.

Cabe observar que a manutenção dessa legitimidade brasileira, no âmbito das arenas globais no que tange às mudanças climáticas, passa pela condução de sua política interna de combate à emissão de GEE. Logo, se faz necessário realizar mais estudos de impactos e de aplicação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) no Brasil para que esta venha a ser regulamentada com mais eficácia. Neste sentido, o capítulo apresenta as condições nacionais do perfil de emissões, bem como a análise das Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMA, da sigla em inglês) apresentadas pelo país no âmbito do Acordo de Copenhague.

Embora se considere que a Conferência de Copenhague não tenha atingido seus objetivos de forma ampliada, a saber: *i)* reduções ambiciosas de emissões para países desenvolvidos; *ii)* clareza nas ações de mitigação de países em desenvolvimento; *iii)* financiamento de curto e longo prazos para mitigação e adaptação; *iv)* e estruturas de governança para os novos mecanismos, o capítulo afirma que a conferência representou um evento histórico, pois foi a primeira vez que o combate à mudança do clima alcançou de forma tão ampla a comunidade internacional.

Em linha com as preocupações do capítulo anterior, o texto *Aspectos da presença brasileira no Haiti após a MINUSTAH: a paz por meio do desenvolvimento* traz à tona outra evidência sobre o novo papel brasileiro nas arenas institucionais globais. Neste sentido, o objetivo fundamental do capítulo é identificar a atuação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH, da sigla em francês), órgão multilateral da ONU, subordinado ao CSNU, destacando as relações bilaterais Brasil – Haiti no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. Esta separação é importante na medida em que, no debate nacional, os atos bilaterais da política externa brasileira confundem-se frequentemente com a liderança do Brasil na MINUSTAH, a qual emana, na verdade, da decisão multilateral no âmbito da ONU.

Portanto, o capítulo busca explicitar a diferença da autonomia decisória entre as ações humanitárias bilaterais e de cooperação técnica para o desenvolvimento, com relação às ações de estabilização e manutenção da ordem, inclusive mediante o uso da força. Tais ações somente são consideradas legítimas no espírito do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que versa sobre a manutenção da paz internacional como competência do CSNU.

A análise procurou atentar para elementos históricos da formação haitiana a fim de entender a precariedade das estruturas socioeconômicas desse país, em suas múltiplas dimensões, e como isso fragilizou o ambiente institucional democrático nos anos 1990 e

2000, levando a golpes políticos e à crescente deterioração da ordem social haitiana. Com o ápice da convulsão da ordem social em 2003,<sup>3</sup> formou-se, inicialmente sob o comando dos Estados Unidos, a Força Multinacional Interina (MIF, da sigla em inglês), substituída em abril de 2004 pela MINUSTAH, agora sob comando brasileiro.

A liderança do Brasil nesse episódio não pode ser explicada fora das linhas gerais de sua política externa, sendo este o momento em que as decisões soberanas dos Estados confrontam-se com o sistema internacional e criam novos arranjos. A pergunta *por que o Brasil buscou a liderança na MINUSTAH* tem resposta incompleta se apenas forem consideradas a localização latino-americana e as ligações históricas e culturais entre Brasil e Haiti. Era preciso que o Brasil buscasse maior protagonismo na arena internacional, e que o Haiti aceitasse sua presença como líder das forças estabilizadoras. Este duplo caminho foi possível em virtude de o Brasil ter apresentado uma proposta distinta de *peacekeeping* (manutenção da paz), na qual a estabilização da ordem deveria necessariamente estar ancorada na reconstrução das instituições nacionais promotoras do desenvolvimento socioeconômico. No entendimento brasileiro, a fome e a pobreza são elementos tão disruptivos para a ordem social quanto a guerra civil e, portanto, a força de estabilização multilateral e legítima da ONU deve estar acompanhada de assistência e cooperação para o desenvolvimento, com vistas a resolver as causas do conflito, e não apenas suas consequências.

A MINUSTAH e as relações Brasil – Haiti foram postas à prova com o maior desastre natural da história desde os tempos da antiga São Domingos. O terremoto de 12 de janeiro de 2010 devastou a capital Porto Príncipe, principalmente as edificações públicas, frágeis devido a uma arquitetura pouco adequada para resistir a tremores. O parlamento, hospitais, prisões, escolas e toda a reconstrução física realizada nos anos anteriores desmoronaram, espalhando o temor da insegurança e do caos social. Apesar das baixas militares provocadas pelo próprio terremoto, a permanência da MINUSTAH, aprofundando os canais de assistência humanitária, realizando doações emergenciais e atuando no resgate das vítimas, impediu uma tragédia maior na sociedade haitiana.

No que concerne às ações brasileiras de cooperação naquele país, o capítulo aponta que a tragédia do início de 2010 forçou a uma reprogramação e redirecionamento dos inúmeros projetos bilaterais em curso nas áreas de: *i*) cooperação técnica (agricultura, meio ambiente, indústria, biocombustíveis e desportos, principalmente); *ii*) financiamento para a reconstrução e o desenvolvimento; *iii*) saúde (imunização e vacinas); *iv*) educação profissional; e *v*) governança democrática. Tendo em vista a extensão dos prejuízos e o estado de calamidade pública que recaiu sobre a população haitiana, as ações tiveram de se voltar para o curtíssimo prazo e para a reconstrução do país. Ainda assim, a contribuição brasileira concentrou seus esforços na dimensão do desenvolvimento econômico como saída para a reconstrução do Estado haitiano. Esta perspectiva sintetiza o posicionamento do Brasil nas questões de estabilização de países em crise humanitária.

3. O ápice da convulsão social aconteceu em 2003, quando o presidente interino Boniface Alexandre, sucessor de Jean-Bertrand Aristide (este que foi vítima e, ao mesmo tempo, acusado de golpes e fraudes institucionais anteriores), solicita mediação da ONU nos graves episódios de sublevação e repressão interna.

Esse maior ativismo da política externa brasileira, em associação com as transformações aceleradas do sistema econômico e político internacional, geraram importantes dividendos para o Brasil. A despeito disso, a nova realidade histórica favorável ao Brasil também veio acompanhada de potenciais ameaças de médio e longo prazo.

O capítulo *Desempenho das exportações e política comercial* apresenta, de forma indireta, uma das potenciais ameaças da dinâmica atual brasileira associada à recente queda da participação de produtos manufaturados nas exportações brasileiras (de 54% em 2006 para 44% em 2009). O capítulo identifica ainda duas posições a respeito deste fenômeno recente. Por um lado, há analistas que consideram isto o indício da doença holandesa<sup>4</sup> que poderia gerar um processo de especialização regressiva da estrutura industrial, ou até mesmo um processo de desindustrialização. Por outro lado, há analistas que não enxergam motivos para preocupação, já que esta mudança na composição das exportações seria uma decorrência natural das vantagens comparativas brasileiras.

O mérito dessas duas visões não é analisado. Na verdade, o capítulo tem como objetivo central mostrar que a configuração de novas reduções tarifárias encontra fortes impedimentos políticos, tanto internos como externos. Para tanto, em primeiro lugar, realizou-se uma avaliação acurada da estrutura das exportações brasileiras entre 1996 e 2009 por meio dos seguintes critérios de classificação dos produtos: *i*) intensidade tecnológica; *ii*) grau de sofisticação; e *iii*) conteúdo de capital humano. Embora os dados do período evidenciassem uma pequena mudança favorável da estrutura das exportações brasileiras, um pequeno conjunto de produtos foi o responsável por tal desempenho positivo.

Após apresentar as características recentes da política comercial brasileira, destacando a evolução do processo de liberalização das importações, o capítulo revela que alguns analistas consideram que a abertura comercial causa efeitos positivos para as exportações. Tais efeitos positivos são gerados em virtude da facilidade de acesso às novas tecnologias (importação de máquinas e insumos modernos) e de uma desvalorização adicional da taxa de câmbio proveniente da demanda inicial de dólares para importações. Nesse espírito, são apresentadas duas alternativas de liberalização comercial, a saber: *i*) por meio de medidas unilaterais que dariam curso ao processo de abertura comercial iniciado no final dos anos 1980 (redução unilateral de tarifas); e *ii*) por meio de acordos comerciais com parceiros selecionados (negociações internacionais). Em seguida, dadas estas duas alternativas de liberalização comercial, são apresentadas as dificuldades de consenso em torno de tais objetivos em virtude das pressões protecionistas internas (pressão de setores produtivos domésticos que sempre desfrutaram de altos níveis de proteção) e externas (resistência de parceiros comerciais em reduzir barreiras aos produtos agrícolas brasileiros).

Em suma, o que se pode observar na política externa brasileira em meio às transformações globais é que a inserção internacional depende de oportunidades geradas pela arena mundial de Estados, mas também é fruto da virtude do Brasil em explorar corretamente seus limites

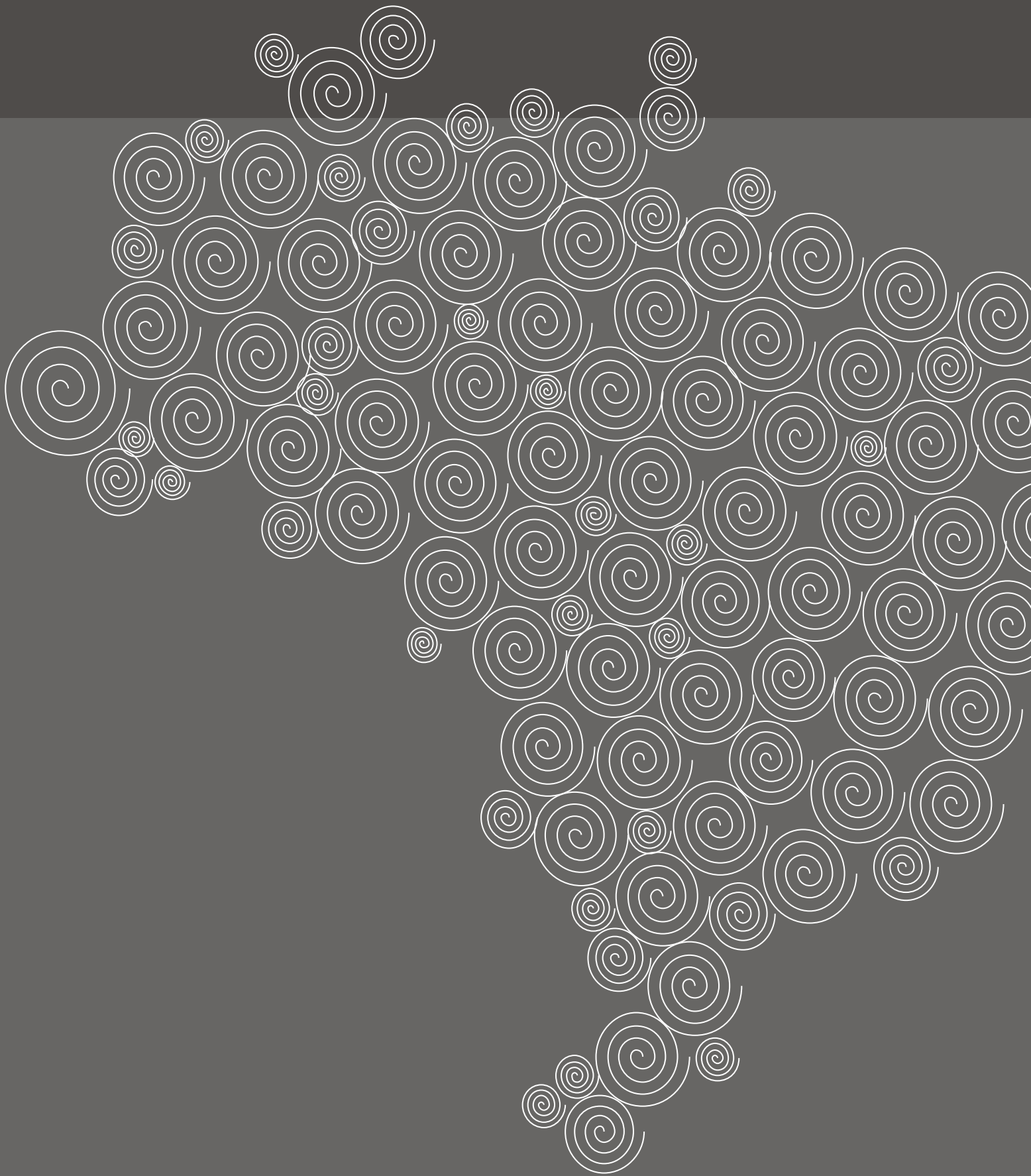
---

4. O termo *doença holandesa* é utilizado para caracterizar situações de forte apreciação cambial decorrentes de elevados saldos na balança comercial, que são causados, principalmente, pelo crescimento extraordinário da quantidade exportada ou aumento do preço de *commodities* de exportação.

e possibilidades e, também, abrir novos caminhos. A inserção brasileira nos anos 1990 estava predominantemente influenciada pela subordinação à ordem unipolar e ao aparente inexorável destino da abertura indiscriminada das economias periféricas aos mercados do centro. Este processo, porém, levantou contradições internas no relacionamento do Brasil tanto com o seu entorno geográfico quanto com os seus pares no plano internacional.

O cenário de inevitabilidade da integração livre-cambista com o centro, aliado a transformações no padrão de acumulação após a crise do nacional-desenvolvimentismo, constituíram mercados regionais, visando tornar esta integração o mais eficiente possível. À medida que o próprio horizonte do livre mercado mostrava seus limites, o processo de integração regional sul-americano ganhou corpo próprio e, com as mudanças na política externa após 2002, impulsionou a articulação Sul-Sul do Brasil com o mundo, como a constituição do G20 comercial e a liderança brasileira na MINUSTAH. A inserção limitada dos anos 1990 refez-se com maior grau de liberdade, possibilitando ao Brasil uma maior garantia de seus interesses na arena global, na qual o país é ator importante como na reforma da ONU, no G20 financeiro e nas questões de mudança climática, apenas a título de exemplo.

Esse processo, no entanto, reserva desafios, pois não se pode ignorar que, apesar de constituir meios autônomos e, muitas vezes, criativos, de inserir-se no mundo, a soberania, para países subdesenvolvidos, é limitada e depende de saltos qualitativos para se consolidar, sempre com o perigo de reverter-se. A persistência no caminho da inserção soberana, no entanto, é elemento indispensável para o desejado salto de qualidade das sociedades nacionais para o desenvolvimento.



# SUMÁRIO ANALÍTICO



# BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2010

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Parte IV

REPUBLICANIZANDO O ESTADO BRASILEIRO



## REPUBLICANIZANDO O ESTADO BRASILEIRO

Desde a última metade dos anos 1980, quando do início da fase recente de redemocratização do país, tem-se vivenciado uma trajetória marcada por avanços e recuos, mas, especialmente, por esforços, barganhas e negociações entre atores dos mais variados espectros políticos de nossa sociedade, numa síntese que tem produzido avanços substantivos para o fortalecimento de espaços e ritos republicanos, democráticos e cooperativos.

Do ponto de vista dos ritos formais da democracia, destacam-se as sucessivas eleições presidenciais em 1989, 1994, 1998, 2002, 2006 e agora em 2010; além das inúmeras eleições para governadores, prefeitos, vereadores, senadores, deputados estaduais e federais. Nestes pleitos eleitorais, a democracia brasileira tem se mostrado vibrante, participativa e renovadora quanto à universalização e ao acesso irrestrito para os cidadãos em todos os lugares do país, mesmo os mais remotos. Em 1986, quando ocorreu a primeira eleição após o retorno à vida democrática, o eleitorado era composto de 69,4 milhões de brasileiros. Tem havido um crescimento contínuo e muito expressivo desde então. Em 2002, para exemplificar, o eleitorado era formado por 115,2 milhões de cidadãos; recebeu, pois, um acréscimo de 45 milhões em 16 anos. Em 2010, verifica-se nova expansão, e já são 135,6 milhões de brasileiros eleitores.

É claro que o processo democrático não se restringe apenas à participação por meio do voto. É necessário, adicionalmente, que os cidadãos participem efetivamente da elaboração, da execução e dos resultados das políticas públicas. Quanto mais canais de participação estiverem abertos e ativos para que o Poder Executivo se torne permeável às demandas diretas e/ou indiretas que vêm dos cidadãos, mais democráticas e transparentes tendem a se tornar as ações do governo. Os capítulos que compõem esta parte IV do *Brasil em Desenvolvimento* debruçam-se justamente sobre esta temática: a experiência da democracia brasileira em criar espaços para a vocalização de demandas dos cidadãos.

Um apanhado de grande significado para a atualização dessa percepção do movimento estrutural de nossa democracia é realizado pelos cinco capítulos que se seguem. Os textos espelham, ademais, o esforço inovador do Ipea na ampliação de áreas de investigação e assessoramento governamental, as quais estão agora também devotadas a analisar elementos de políticas públicas por meio de filtros das teorias da democracia e das instituições políticas do Estado e da sociedade.

Tentando superar o paradigma tradicional do desenvolvimento como atributo quase que exclusivo do crescimento econômico – por muito tempo assentado na literatura e nos

métodos de construção e proposição de políticas públicas –, o Ipea vem desenvolvendo esforços institucionais para reorientar o debate sobre o desenvolvimento brasileiro, no sentido da proposição de que a ampliação dos níveis de bem-estar da nossa população passa, de um lado, pela escolha democrática do modelo de sociedade que os cidadãos preferem construir – se mais individualista ou, pelo contrário, mais cooperativa –, e, de outro, pelo ritmo apropriado que se deseja estabelecer para garantir, simultaneamente, a geração de riqueza e sua correspondente apropriação mais igualitária.

Os resultados das análises empreendidas nos capítulos estão embebidos da percepção de que, durante muito tempo da história brasileira, a orientação de buscar o crescimento econômico como valor primordial da constituição da nossa sociedade deixou marcas muito fortes nas desigualdades regionais e sociais e, mais além, tornou-se um obstáculo para a incorporação de brasileiros ao processo de construção da cidadania real. No momento presente, advoga-se, contrariamente, que a construção e constituição de espaços de democracia são elementos endógenos do desenvolvimento: a democracia como elemento catalisador do desenvolvimento não pode mais ser encarada como processo a ser atingido depois que o desenvolvimento for construído, visto que é dele parte integrante e constituinte.

Para trazer à tona essa preocupação com o avanço da democracia brasileira, um conjunto de estudos sobre questões relacionadas ao funcionamento das instituições políticas e a elementos de fortalecimento do *ethos* democrático no país está sendo apresentado para discussão e debate público. No primeiro capítulo, *Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil*, a ideia de cooperação entre entes federados é o mote principal. Seu objetivo, em primeiro lugar, é realizar uma contextualização da dinâmica de interação cooperativa entre esses entes, visando à promoção de políticas e à provisão de serviços públicos. Posteriormente, buscou-se analisar a trajetória recente do mais importante instrumento legal de coordenação federativa cooperativa: o consórcio público.

A preocupação que perpassa a investigação em curso é pôr luz e evidência na Lei Federal de Consórcios (LC), Lei nº 11.107/2005 como uma novidade que concedeu, a partir de sua regulamentação, mais robustez aos arranjos de cooperação e coordenação na Federação brasileira. Até a aprovação desta lei, um vácuo jurídico tornava pouco sólidas as relações consorciais entre governos nacionais e subnacionais e, até mesmo, desestimulava o estabelecimento de arranjos institucionais cooperativos para a solução de problemas conjuntos.

Em dois momentos do texto, pelo menos, as vantagens da introdução da lei dos consórcios são ressaltadas: *i)* “a LC atribuiu aos consórcios o caráter de pessoas jurídicas de direito público e tornou bastante mais difícil para um dos partícipes a denúncia do acordo, a recusa em participar efetivamente ou [a recusa] em aportar recursos financeiros.”; principal inovação da LC é a adoção de mecanismos que emprestam maior confiança ao compromisso firmado pelos entes federados quando do estabelecimento de um consórcio público.”

Então, que efeitos a LC teria imprimido às relações de cooperação federativa no país? Que tipos de associações se fizeram mais presentes e onde se fizeram? Utilizando dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC/IBGE), os autores mostram que a LC provocou, de fato, um poderoso estímulo à criação de consórcios no país desde sua implementação em 2005. Houve, entre 2005 e 2009, uma expansão do total de consórcios em todas as áreas de atuação de políticas públicas, exceção feita apenas para a de transporte.

Outro importante resultado da investigação está no fato de que a prática de consorciamento exclusivamente entre municípios foi mais frequente na área de saúde do que nas demais áreas analisadas. Entretanto, deve-se registrar que relações consorciais, desta vez, entre estados e municípios, têm sido mais frequentes nos setores de educação e meio ambiente do que na saúde e habitação, por exemplo.

Do ponto de vista das diferenciações regionais observadas, foi em Unidades da Federação do Sul e Sudeste, regiões de maior nível de desenvolvimento socioeconômico, que houve maior incidência de consorciamento no Brasil, mais efetivamente, em saúde pública. Outra importante constatação foi a de que os municípios de menor população, em todas as regiões, tendem a se consorciar mais na área de saúde pública, comparativamente aos grandes municípios.

Os resultados observados permitem concluir que o governo federal tem um poder de indução e coordenação sobre os governos subnacionais muito expressivo na temática da saúde. Nesta área da política pública, os municípios têm se consorciado para oferecer mais benefícios aos cidadãos, por meio do uso, em maior escala, dos equipamentos de saúde existentes, ao mesmo tempo em que os custos do sistema são reduzidos.

Também é possível arrematar, visando concluir as principais proposições do primeiro capítulo, que, em regiões de maior nível de desenvolvimento, as experiências de consorciamentos ocorrem em maior intensidade e disseminam-se mais facilmente, visto que os governos municipais possuem estruturas gerenciais e de recursos humanos mais robustas e experientes.

No capítulo seguinte, *Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas*, a abordagem se centra na característica da participação que a democracia precisa conter, para além de seu caráter representativo. O texto traz um importante esforço de sistematização de dados sobre o assunto, de modo a produzir um quadro atual das instituições participativas no Brasil, dando destaque ao que ocorre na esfera federal. Com este propósito, investigou-se a importância crescente que vêm assumindo as conferências e conselhos nacionais como mecanismos inovadores de participação política.

O investimento na análise e, portanto, no potencial das instituições participativas deve-se ao fato de que, em sociedades muito desiguais, como a brasileira, os canais de representação tradicionalmente constituídos tendem a gerar obstáculos para que novos grupos sociais e atores expressem suas demandas por políticas públicas. Nos termos empregados pelos autores, as instituições participativas são desejáveis, porque:

franqueiam a incorporação de uma dimensão até então ausente da democracia representativa, qual seja processos deliberativos que transcendem o decisionismo dos momentos eleitorais, propiciam oportunidades alternativas de incorporação dos interesses dos grupos organizados da sociedade no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política desses grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade.

Constatou-se, no decorrer da análise, que, entre 1988 e 2009, foram realizadas 80 conferências nacionais em diferentes áreas de políticas públicas (saúde; minorias; meio ambiente; Estado, economia e desenvolvimento; educação, cultura, assistência social e esporte; e direitos humanos). Ainda que se considere seu início em 1988, a maior parte da trajetória febril para a aparição das conferências foi, entretanto, realizada no período mais recente dos dois mandatos do governo Lula (2003-2009), com aproximadamente 68% do total. Do mesmo modo, avanços muito significativos foram obtidos também nas duas últimas administrações federais em termos da ampliação do leque temático da agenda. Praticamente todos os temas que haviam sido objeto de conferências nos anos anteriores foram contemplados e, além do mais, novos temas foram incorporados ao rol.

No tocante aos conselhos nacionais, foram analisados, de acordo com os critérios adotados, 31 deles, os quais mobilizaram um total de 1.350 conselheiros titulares. A maior parte dos conselhos existentes foi criada a partir de 1988, isto é, após a redemocratização brasileira. Dos 31 criados desde 1930, dez foram criados entre 1990 e 1999, e novos 16 entre 2000 e 2009.

A constatação mais geral é que elementos de uma democracia participativa ativa estão em pleno curso no país, seja pela criação de conferências, seja pela de conselhos. Em ambos os casos, mobilizações da sociedade em torno de novas vocalizações para demandas legítimas encontraram, mais fortemente, eco e abrigo nas últimas duas administrações federais de governo que nas pretéritas. Qual o significado deste processo, quais seus potenciais e limites ainda são perguntas em aberto para investigação. O que se pode afirmar, a princípio, é acerca do caráter renovador e pulsante de amplos espectros sociais do Brasil de hoje, contrariando, em parte, teses consagradas sobre certo conservadorismo histórico reativo a mudanças como elemento definidor de nossa sociedade.

Uma discussão inovadora foi levantada no capítulo *A minirreforma política de 2009 e as políticas de cotas de gênero para a Câmara dos Deputados*, o qual busca analisar a experiência brasileira relativa à questão da implantação das cotas de gênero nos processos eleitorais, bem como na ocupação de assentos no Congresso Nacional. O texto trouxe importantes elementos para a composição do quadro comparativo em países latino-americanos, cotejando, em particular, os casos argentino e costa-riquenho com o do Brasil.

No relato apresentado, a preocupação é discorrer sobre os espaços de participação das mulheres na sociedade. Se, por sua vez, o chamado espaço do mercado de trabalho (ou da produção) está relativamente mapeado, pretende-se, aqui, enfatizar não apenas a importância deste, mas também dos espaços políticos a serem ocupados pelas mulheres. Utilizando a ideia de representação, duas perspectivas são investigadas: a da política das ideias e a da política

da presença. “Na primeira, importaria que os interesses das mulheres fossem representados, mas, na segunda, importa ‘quem’ são os representantes.” . O que se afirma no texto é que não é suficiente apenas que as demandas das mulheres sejam apresentadas e satisfeitas; em vez disso, torna-se necessário que as próprias mulheres atuem presentemente sobre suas próprias demandas políticas.

Quando se passa para a investigação dos avanços recentes na sociedade brasileira sobre o tema, e quando comparado com outros países latino-americanos, o Brasil aparece entre aqueles em que os efeitos da política de cotas menos deram resultados, ao menos, até o momento. Se a média mundial de participação das mulheres nos congressos nacionais é de cerca de 20%, no Brasil, ela é mais baixa, ficando em apenas 8,9%. Há um alerta para a urgência de alteração deste quadro de desigualdade, pois as mudanças que foram notadas no país representaram um significativo – mas pequeno – avanço, ora em relação à situação anterior, ora em relação a outros contextos nacionais.

Ainda no que se refere aos espaços de participação inovadores surgidos no quadro recente da política brasileira, o capítulo *Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública* mapeou e buscou salientar os pontos relevantes do processo de construção desta conferência no que se refere especificamente ao tema do sistema penitenciário. O objetivo aqui foi entender, entre outras preocupações, como a participação social neste empreendimento conferencial poderia contribuir efetivamente para a construção de políticas públicas neste espinhoso tema.

Alguns resultados devem ser destacados como importantes para o êxito da conferência. A pluralidade de atores participantes, visto que a representação se deu com a participação de 40% da sociedade civil, 30% de trabalhadores da segurança pública e 30% de gestores, sendo que os representantes da sociedade civil e dos trabalhadores foram escolhidos por eleição, e os representantes dos gestores por indicação.

A legitimidade das demandas foi um fato incontestado do processo de discussão. Várias das propostas consideradas de caráter estratégico pelos grupos de trabalho (GTs), numa primeira etapa de preparação regional da conferência, quando, a seguir, foram discutidas e votadas em sessões plenárias, não tiveram votos suficientes para serem consideradas “prioritárias”. Contudo, questões importantes – mas não “estratégicas” –, por refletirem demandas e interesses de grupos sociais específicos, tiveram grande receptividade na plenária geral e, portanto, votos suficientes para se tornarem prioritárias. Enfim, foi durante as reuniões e discussões ocorridas na conferência nacional que as prioridades se revelaram em profundidade para os vários grupos regionais.

Quanto à qualidade dos desafios programáticos reivindicados ao longo do processo conferencial, a investigação aponta para uma evidente maturidade da experiência. As razões apontadas foram: *i*) visão abrangente do problema penitenciário, principalmente no que diz respeito à discussão sobre os direitos dos apenados relacionados com educação, saúde,

trabalho e renda, acesso à justiça, à assistência social e ao voto; *ii*) preocupações estratégicas em temas estruturantes como fiscalização, controle e participação, gestão estadual, política nacional, e diversidade e direitos humanos; e *iii*) criatividade das propostas, principalmente no que se refere a iniciativas que envolvem articulações entre poder público e sociedade civil.

Por fim, para reforçar o quadro analítico da segurança pública no Brasil, o capítulo *As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma* traz uma abrangente investigação de modelos de policiamento, visando contribuir para o aprimoramento de políticas públicas nesta área. Duas contribuições mais significativas do capítulo podem ser explicitadas aqui. Uma diz respeito à disponibilização de informações recentes sobre o número de policiais militares e civis por Unidade da Federação, bem como o gasto na manutenção destes aparatos policiais. São, pois, estatísticas relevantes para a compreensão do objeto de análise e para a tomada de decisão acerca de eficiência e efetividade da ação policial.

A outra contribuição relevante está no contraste analiticamente operado entre o modelo tradicional de polícia – do tipo weberiano, com estrutura formal de controle hierárquico, de modo a filtrar pressões que vêm do seu exterior e geram desvios e corrupções – e o modelo de polícia comunitária que, diferentemente, tem uma relação muito aproximada com a comunidade em busca da solução de conflitos. Neste último caso, o contato e a proximidade com a população local são práticas e comportamentos a serem cultivados para a boa *performance* da força policial na obtenção de segurança pública.

A discussão acerca de uma relação mais aberta da força policial com a sociedade está centrada em apostas como maior *accountability*, mais transparência na tomada de decisão e ampliação de espaços democráticos internamente às instituições de segurança. No texto, afirma-se que um “novo modelo de policiamento pressupõe, portanto, uma mudança institucional profunda, no sentido de promover o incremento do desempenho das instituições policiais por meio da democratização de seus procedimentos e pela adoção de um modelo de gestão baseado em resultados.”

O capítulo, enfim, atualiza informações para o debate contemporâneo e o ilumina sobremaneira ao trazer para o centro da questão a mudança de abordagem da segurança pública, de um modelo mais fechado, pouco democrático e autocentrado em suas próprias regras de atuação, para as vantagens de outro modelo, desta vez, mais aberto, participativo e democrático.

Em síntese, para além das contribuições específicas que a análise empreendida em cada capítulo realiza, o conjunto dos trabalhos aponta para movimentos e buscas, com suas tensões e impasses, visando à concretização dos ideais democráticos que orientaram os trabalhos constituintes. Assim, se, por um lado, descentraliza-se a administração pública conferindo-se aos municípios maiores responsabilidades, por outro, passa-se a enfrentar o desafio de articular suas ações e produzir serviços e políticas públicas com maior coordenação entre os entes federados. Ocorre que municípios, estados e o próprio governo federal já não tomam suas decisões sob o arranjo no qual o Poder Executivo e, dentro dele, seus tecnocratas

possuem significativa autonomia. Por força da busca de aprofundamento democrático, cada uma destas instâncias do Estado apresenta-se condicionada por novas arenas decisórias, nas quais não apenas o setor público está representado, mas também setores da sociedade civil.

Longe de representar uma solução pronta, as novas institucionalidades políticas mostram a necessidade de aperfeiçoamentos na trajetória por maior democratização das ações do Estado brasileiro. Nesse aspecto, a análise da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública revela, de forma mais específica, as potencialidades, desafios e dificuldades desses inovadores espaços de participação. Dessa forma, o problema não é apenas articular entes federados autônomos, mas possibilitar a conexão de preferências que se manifestam de várias formas em diferentes instâncias decisórias.

Para concluir o mosaico de questionamentos que os capítulos levam o leitor a realizar e articular, a análise da (baixa) representação feminina no Legislativo federal mostra que o aprofundamento democrático exige, além da criação e aperfeiçoamento de novas formas de participação, a reflexão sobre os mecanismos e os espaços tradicionalmente consagrados da democracia representativa.





# SUMÁRIO ANALÍTICO



# BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2010

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Parte V

REFLEXÕES PARA A AÇÃO ESTATAL

## PARTE V

### REFLEXÕES PARA A AÇÃO ESTATAL

A parte V, que conclui esta edição de 2010 de *Brasil em Desenvolvimento – Estado, planejamento e políticas públicas*, apresenta um conjunto de capítulos que trazem reflexões acerca de instrumentais para o aprimoramento de políticas públicas, bem como sobre urgências históricas ainda desafiadoras para a ação do Estado. São capítulos que consideram a relevância do questionamento sobre o *modus operandi* das próprias políticas públicas e buscam contribuir, desta maneira, para sua revisão e aperfeiçoamento.

Ao finalizar esta publicação com a presente discussão chamada *Reflexões para ação estatal*, deve-se registrar, o Ipea reafirma seu papel de contribuir para a crítica – ademais para a própria formulação – seja no desenho, seja na condução de políticas públicas no país. Não por outro motivo que, a par de apontar para resultados positivos da política fiscal sobre a expansão das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), e para o esforço governamental em atuar no gasto para as áreas sociais de modo contracíclico, este documento alertou para a fragilidade da base em que se instaurou o ciclo expansivo em 2008-2009. A par, também, de trazer à tona os ganhos, em termos de reconhecimento e protagonismo nas relações externas, conseguidos pela política internacional do Itamaraty, o documento alertou ainda para as possíveis tensões com outros países – notadamente com os EUA, a nação hegemônica – daí advindas.

Esta instituição de pesquisa tanto mais prestará bons serviços ao país quanto mais capaz for de elaborar questionamentos, nos espaços institucionais e nas oportunidades que lhe competirem, sobre a condução das políticas em curso no Estado brasileiro. Afirmar avanços nas relações federativas ao longo da última década, por exemplo, é expressar a maturidade do tecido institucional que constitui a Federação, características que servem de apontamento para rotas de cooperação exitosas entre União, estados e municípios. Esta cooperação, que pode ser mais intensamente utilizada para atingir objetivos, entre os quais a política pública atual encontra resistências, como são os casos apresentados nos capítulos 23 e 24 sobre a segurança pública.

As discussões realizadas nos textos a seguir abordam, na primeira seção, três contribuições que exploram a temática da avaliação de políticas públicas. A segunda seção traz, sob diferentes perspectivas, debates em torno de problemas recorrentes – a pobreza e a questão agrária brasileira – e os novos desafios a eles relacionados, resultantes, em parte, da própria forma de atuação do Estado.

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas são etapas importantes do planejamento da ação governamental. Em qualquer definição sobre o que se considera o ciclo das políticas públicas, quer em um modelo mais centrado na elaboração do orçamento, quer em um modelo ampliado do ciclo de planejamento e gestão, as etapas de monitoramento e avaliação das políticas são fases substantivas daquele ritual.

A despeito da relevância reconhecida, a inclusão da avaliação como etapa nesses processos não significa necessariamente que esta se destine a rever alguma ação do Estado. Seu uso, em verdade, pode estar – e frequentemente está – relacionado a diferentes objetivos. Michael Patton, que é uma importante referência no tema de uso das avaliações, em sua obra de 1997 intitulada *Utilization-focused evaluation*, enfatiza diferentes processos que buscam: *i*) aprimorar as compreensões compartilhadas sobre o programa ou ação; *ii*) apoiar e reforçar o programa por meio de avaliações orientadas para a intervenção; *iii*) ampliar o engajamento dos participantes e sua apropriação sob o programa ou ação; e *iv*) ajudar no desenvolvimento organizacional ou do próprio programa.

Os trabalhos incluídos nesta parte têm por objetivo realizar uma discussão metodológica sobre avaliação e apresentar estudos que analisam e avaliam a ação do Estado. Estes estão relacionados a pelo menos um dos usos possíveis de uma avaliação ao permitirem aprimorar o compartilhamento dos diversos entendimentos sobre o programa ou ação, ou, ainda, de metodologias de avaliação.

Por fim, é importante ressaltar que os dois últimos artigos tratam da ação estatal a partir de uma perspectiva que questiona os parâmetros dessa atuação. Chama-se atenção para o fato de que, ainda que se tenha avançado em vários aspectos da política social, dois antigos problemas, discutidos há décadas no Brasil, permanecem na ordem do dia. Os problemas aqui destacados estão relacionados à inclusão social dos segmentos mais pobres da população e à redução das desigualdades sociais, quer via transferência de renda, quer via reforma agrária. Em ambos os casos, a forma como o governo tem atuado não soluciona completamente o problema e pode até gerar novos desafios.

## POSSIBILIDADES DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

Em *Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas*, o leitor é, em um primeiro momento, instado a refletir e compreender que avaliar os resultados e impactos de políticas públicas não constitui tarefa simples. Tal avaliação demanda a identificação e compreensão dos elementos institucionais, organizacionais e simbólico-valorativos que respondem mais diretamente pelos resultados observados. A partir desta reflexão, o capítulo prossegue em seu objetivo de apontar as potenciais contribuições de métodos de pesquisa qualitativa para a avaliação de políticas públicas, embora o texto não aborde apenas uma discussão metodológica.

O capítulo reconstitui, brevemente, a emergência do campo de avaliação de políticas públicas nos anos 1960-1970, e identifica e questiona dois pressupostos que orientaram seu desenvolvimento até os dias de hoje: *i*) a ideia de um ciclo linear de produção de políticas públicas; e *ii*) a busca pela aferição de desempenho de ações governamentais assentada no binômio decisão – resultado. A reflexão sobre estes pressupostos, por sua vez, abre espaço para que se pense a contribuição de métodos qualitativos para a compreensão das contingências e inconsistências introduzidas pelos elementos humanos, simbólicos, institucionais e organizacionais que medeiam a transformação de decisões sobre políticas em ações e procedimentos produtores de resultados.

Para além da reflexão histórico-teórica, é apresentado um mapeamento sintético de técnicas de produção e análise de dados qualitativos, e debruça-se sobre uma série de exemplos concretos de avaliações em diversas áreas de políticas públicas no Brasil e no exterior, executadas na década passada. Assim, enfatiza-se a utilidade de técnicas de avaliação qualitativa para gestores e demais atores interessados no aprimoramento de políticas públicas, ao propiciar descrições aprofundadas de contextos, processos e mecanismos que permitam explicar os resultados obtidos a partir das características e circunstâncias de operação de programas e projetos.

Os capítulos que seguem também avançam na vertente do monitoramento e avaliação concreta de políticas públicas. Um é focado em ações de um programa do atual Plano Plurianual, e o outro em projeto de urbanização de assentamentos precários integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

É amplamente debatido e reconhecido o descompasso que existe entre as competências dos municípios, a partir do quadro federativo delineado pela Constituição de 1988, e suas efetivas capacidades de gestão e arrecadação. Como consequência, os municípios enfrentam grandes desafios para avançar na gestão de suas cidades, que em 2008 já concentravam aproximadamente 84% da população brasileira, e de seus territórios. Em *Situação atual e perspectivas do Programa Federal de Apoio à Gestão Urbana Municipal*, o Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, executado nos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 pelo Ministério das Cidades (MCidades), é o objeto da análise. Com base em levantamentos que cobrem este período recente, o texto apresenta e analisa suas características básicas – como objetivo, público-alvo, tipo de ações envolvidas –, a coerência do programa com a atual Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a consistência de seus indicadores oficiais de acompanhamento/avaliação, e seu desempenho financeiro.

As análises apresentadas apontam no sentido de que o programa vem sendo executado sob uma abordagem coerente com princípios da PNDU, especialmente no que se refere a buscar conferir autonomia para as autoridades municipais na gestão de recursos e a valorizar a participação popular na gestão urbana. Contudo, o capítulo também aponta que há dificuldades na gestão dos recursos orçamentários do programa, e que o sistema de monitoramento apresenta deficiências em seu quadro de indicadores.

O acompanhamento do programa poderia ser aperfeiçoado, por exemplo, com a introdução de indicadores que mensurassem aspectos de caráter operacional/administrativo, permitindo o monitoramento de ações referentes à capacitação de gestores municipais, ao número de municípios atendidos, ou mesmo à quantidade de planos diretores municipais apoiados. De fato, os atuais indicadores tendem a ter um caráter por demais abrangente, não permitindo a identificação e distinção dos resultados das ações entre municípios beneficiados e municípios não beneficiados pelo programa.

O diagnóstico desenvolvido sobre o programa para o fortalecimento da gestão urbana é mais um exemplo de que o sistema de monitoramento e avaliação da implementação de políticas públicas é um componente crítico do processo de gestão, tanto para aqueles responsáveis pela implementação quanto para a sociedade. É a partir deste sistema que se mede adequadamente o desempenho, se promovem os ajustes necessários, e se divulgam os resultados. Neste contexto, a capacidade de mensuração dos resultados e impactos de um programa depende do esforço e da técnica despendida no desenvolvimento do sistema de monitoramento. A temática de avaliação de políticas públicas é o foco do terceiro capítulo desta parte de *Brasil em Desenvolvimento 2010*, intitulado *Intervenção sociourbanística no Complexo do Alemão: referências para futura avaliação*.

As intervenções urbanísticas em assentamentos precários integrantes do PAC expressam decisão do governo federal em estabelecer a urbanização de favelas como política nacional e consolidam componentes de experiências municipais bem-sucedidas neste campo, desenvolvidas desde a década de 1980. O PAC prevê investimentos de R\$ 11,1 bilhões para a urbanização de favelas em metrópoles, capitais e grandes municípios, onde estão a quase totalidade dos 12,4 milhões de moradores de assentamentos precários do país. Dos 192 projetos previstos no PAC, três estão na cidade do Rio de Janeiro – Mangueiras, Rocinha e Complexo do Alemão –, sendo este o maior tanto em termos de investimento e, também, bastante significativo em termos da população atendida.

Para situar a atual intervenção no Complexo do Alemão, o texto apresenta um histórico das políticas de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro para revelar que, anteriormente, as favelas integrantes do complexo foram pouco beneficiadas por tais políticas. De fato, as primeiras intervenções governamentais para prover supostas melhorias nestas favelas vieram durante o governo Lacerda, em 1964, que promoveu canalização e instalação de novas bicas (os então chamados ‘canos do Lacerda’), que deram origem a uma precária rede de distribuição de água. No final dos anos 1990, por meio do Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda (Prosanear), o Complexo do Alemão recebeu novas obras de saneamento, visando aumentar as redes de água e esgoto.

Uma importante iniciativa da Prefeitura do Rio de Janeiro, o Programa Favela-Bairro, financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e que teve início em 1994, não beneficiou comunidades do Complexo do Alemão. Este programa incluía, basicamente, ações para a recuperação de áreas, por meio da implantação de infraestrutura e equipamentos públicos. O principal critério para a seleção das áreas a serem atendidas pelo programa era o tamanho populacional, limitado a favelas entre 500 e 2.500 domicílios, o que excluiu do programa as grandes favelas, entre elas o Complexo do Alemão.

O trabalho de avaliação da intervenção urbanística se desenvolve buscando apresentar o que é o projeto do PAC no Complexo do Alemão, qual a situação-problema a ser enfrentada e quais são os resultados esperados com essa intervenção, que se propõe abrangente e de grande

porte. Para tanto, foi utilizada a metodologia do modelo lógico<sup>1</sup> desenvolvida pelo Ipea, a qual visa explicitar a teoria do projeto para construir referências para sua avaliação posterior.

O trabalho relatado é fruto de um acordo de cooperação técnica entre o Ipea e a Caixa Econômica Federal (CEF), esta responsável pela operacionalização das intervenções do PAC. Sua demanda enfatizava o acesso a uma proposta metodológica para organizar avaliação de resultados e impactos, factível de depois ser aplicada a projetos similares de intervenções urbanísticas em assentamentos precários.

Um aspecto relevante da proposta de modelo lógico do Ipea é que, ao deixar claro o que é o projeto e qual é a mudança esperada, mediante um encadeamento consistente entre os recursos alocados em determinadas ações e, assim como entre os resultados e impactos decorrentes, é possível definir indicadores apropriados para monitoramento e avaliação. Assim, o cuidadoso e estruturado processo desenvolvido pela parceria do Ipea com a CEF para o projeto de intervenção no Complexo do Alemão constitui uma oportunidade para a construção de um instrumento inovador de avaliação de resultados e impactos de políticas públicas, a partir da adoção da metodologia do modelo lógico.

### **NA ORDEM DO DIA: NOVOS PROBLEMAS PARA VELHOS DESAFIOS**

O capítulo que abre a segunda seção desta parte V da obra *Brasil em Desenvolvimento 2010, A Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família*, apresenta exemplo do tipo de situação em que a atuação do Estado pode ser aprimorada por algumas mudanças nos mecanismos de gestão e critérios de inclusão. O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. A definição de famílias a serem beneficiadas é feita a partir da análise de sua renda familiar *per capita*, que deve ser inferior a determinado valor (R\$ 100,00 para 2004 e 2005, e R\$ 120,00 para 2006 e 2007). Assim, em 2004, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 e 2002, foi definida a meta de 11 milhões de famílias.

As análises feitas a partir da PNAD utilizando os critérios de elegibilidade mencionados acima indicariam uma queda do número de famílias pobres (elegíveis) de 8,7 milhões em 2004 para 6,2 milhões em 2008. Além de uma situação econômica favorável aos mais pobres ter sido registrada nos anos recentes, seria de se esperar uma redução significativa no número de beneficiários. Porém, em 2008, paradoxalmente, havia 11,2 milhões de famílias recebendo o benefício e outros 2,5 milhões de famílias elegíveis inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) sem receber o benefício.

---

1. A proposta do modelo lógico, desenvolvida pelo Ipea, a partir de demanda do Ministério do Planejamento (MP), é um método que resgata a teoria do projeto orientado por resultado. O modelo é construído ao longo de um processo que envolve várias etapas. No caso em questão distinguem-se quatro: *i)* coleta e análise de informações relevantes; *ii)* pré-montagem do modelo lógico; *iii)* oficina de validação por atores-chave; e *iv)* definição de indicadores para monitoramento e avaliação.

A hipótese discutida pelo texto é que o PBF não considerou a volatilidade de renda das famílias mais pobres ao estabelecer suas metas. Haveria uma incompatibilidade entre os critérios de concessão do benefício do programa e a metodologia usada para definir suas metas de cobertura. Enquanto as regras de concessão rezam que os beneficiários, na ausência de grandes variações positivas na renda, têm direito ao benefício por um período de dois anos. As metas são estimadas com base em pesquisas domiciliares transversais – ou seja, aquelas que não seguem seus entrevistados ao longo do tempo. Na presença de volatilidade na renda dos indivíduos, os critérios de concessão do benefício e a metodologia empregada são incompatíveis.

Ao fazer a análise a partir de uma pesquisa que tem um componente longitudinal, a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), o trabalho sugere que a pobreza estimada em 24 meses (pobreza longitudinal), resultante de extrapolações de estimativas feitas a partir desta base, poderia ser o dobro daquela estimada a partir da PNAD (pobreza transversal). O texto argumenta que medidas transversais de pobreza não seriam consistentes com o número de beneficiários sem deixar algumas famílias elegíveis excluídas do benefício. Assim, para resolver este problema, sugere-se que as metas do PBF deveriam, na verdade, ser o dobro das medidas pela PNAD.

Nesse contexto de atenção a populações vulneráveis, o foco se desloca para outra grande questão no debate nacional, a saber, a da questão agrária, que continua na ordem do dia dos problemas sociais que ainda precisam avançar de forma mais vigorosa. A partir das mudanças legislativas mais recentes e da análise do Programa Terra Legal, o capítulo final desta publicação, *Regularização fundiária na Amazônia Legal*, problematiza a questão. Argumenta-se que, a despeito da expectativa do programa de beneficiar os pequenos posseiros, a política de regularização tende a cristalizar uma estrutura fundiária bastante desigual, na medida em que não dispõe de instrumentos para reverter ou atenuar o padrão concentrador da propriedade da terra característico da região.

Adicionalmente, o capítulo discute outro problema nacional: a questão ambiental e sua relação controversa com o ordenamento territorial na Amazônia Legal. A partir deste ponto de vista, são examinados os potenciais efeitos da anunciada reforma do Código Florestal Brasileiro sobre a região, considerando-se, de um lado, o aumento do limite das áreas a serem regularizadas pelo Programa Terra Legal, e, de outro, a flexibilização das restrições ambientais à exploração da terra. Além disso, o texto estabelece uma comparação crítica entre o programa de regularização e os princípios da política de reforma agrária.

O capítulo busca, por fim, destacar a articulação entre a expansão da fronteira agrícola e o programa de regularização, atribuindo a este último a função de promover a mercantilização das terras públicas federais situadas no arco dessa expansão. Sem deixar de citar as ressalvas que o Programa Terra Legal impõe aos beneficiários quanto às condições de comercialização dos lotes, o capítulo aponta que a conversão de grandes extensões de terras públicas em propriedade privada, ainda que favoreça os pequenos e médios posseiros, tende, a curto prazo, a submeter estas terras à lógica de funcionamento do mercado fundiário na região, caracterizado pela tendência concentradora.

Ao mesmo tempo, a transferência de tais áreas ao domínio privado acaba por subtrair à União um valioso estoque de terras públicas federais à disposição para empreender uma política efetiva de reforma agrária. Com as ações que a acompanham – fomento, crédito, assistência técnica –, tal política poderia beneficiar mesmo os pequenos posseiros – ocupantes de áreas de um a quatro módulos fiscais. Estes não seriam desalojados, e as terras continuariam a ser públicas até a emancipação produtiva dos assentados.



**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **Editorial**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Njobs Comunicação**

### **Supervisão**

Marco Aurélio Dias Pires

Everson da Silva Moura

### **Revisão**

Laetícia Jensen Eble

Luciana Dias Jabbour

Maria Irene Lima Mariano

Sabine Alexandra Holler

Sheila Mazzolenis

Reginaldo da Silva Domingos

Andressa Vieira Bueno (estagiária)

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

### **Editoração Eletrônica**

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Renato Rodrigues Bueno

Eudes Nascimento Lins (estagiário)

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Njobs Comunicação

### **Livraria**

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)