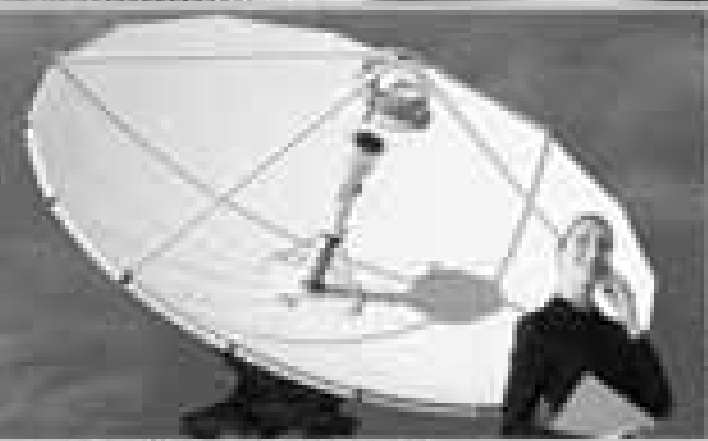


BRASIL

em Desenvolvimento

Estado, Planejamento e Políticas Públicas

Sumário Analítico



BRASIL

em Desenvolvimento

Estado, Planejamento e Políticas Públicas

Sumário Analítico

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Daniel Barcelos Vargas (interino)



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

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Daniel Castro

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

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



BRASIL

em Desenvolvimento

Estado, Planejamento e Políticas Públicas

Sumário Analítico

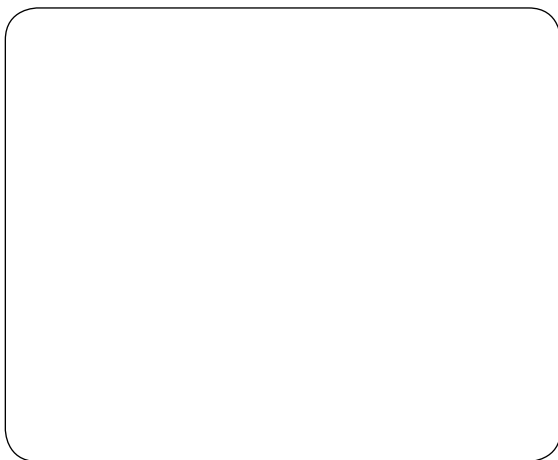
© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2009

Projeto

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

Comitê Editorial

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



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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	VII
AGRADECIMENTOS	IX
COLABORADORES	XIII
INTRODUÇÃO	XIX
PARTE I	
INSERÇÃO INTERNACIONAL E MACROECONOMIA BRASILEIRA.....	27
PARTE II	
PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DIMENSÕES DA PRODUÇÃO E DA INOVAÇÃO	45
PARTE III	
PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DIMENSÕES REGIONAL, URBANA E AMBIENTAL	57
PARTE IV	
PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DIMENSÕES DA PROTEÇÃO SOCIAL E DA GERAÇÃO DE OPORTUNIDADES	69
PARTE V	
PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENFOQUES ESPECÍFICOS E TEMAS EMERGENTES NA ÁREA SOCIAL	85

APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

Boa leitura e reflexão a todos!

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

AGRADECIMENTOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O Comitê Editorial

COLABORADORES

Alfredo Eric Romminger

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

Alinne Bonetti

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Ana Amélia Camarano

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

Ana Paula Borba G. Barros

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

André Scofano

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

Andrezza Rosalém

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Bolívar Pêgo Filho

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

Bruno César de Araújo

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

Bruno Oliveira Cruz

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

Camila Saraiva

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

Carla Coelho de Andrade

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Carlos Álvares da Silva Campos Neto

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

Carlos Wagner de A. Oliveira

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

César Nunes de Castro

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

Cláudio Hamilton dos Santos

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

Danielle A. Parente Torres

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

Denise Lobato Gentil

Diretora Adjunta da Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac) do Ipea

Divonzir Arthur Gusso

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

Elizabeth Barros

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Elizabeth Marins

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

Emilio Chernavsky

Pesquisador bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento (Dicod)

Enid Rocha Andrade Silva

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc), atualmente em licença para doutoramento

Érica Risi

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Fábio Alves

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

Fernanda De Negri

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

Colaboradores

Frederico Barbosa

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

Herton Araújo

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

Hugo Emanuel F. de Carvalho

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

Iansã Melo Ferreira

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

Jefferson Lorencini Gazoni

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

João Alberto De Negri

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

João Carlos de Souza Carvalho

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

João Carlos Ramos Magalhães

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

José Aparecido Ribeiro

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

José Arnaldo de Oliveira

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

José Aroudo Mota

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

José Celso Cardoso Jr.

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

José Márcio Barros

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

José Valente Chaves

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

Juliana Leitão e Mello

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Júnia Cristina P. R. da Conceição

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

Lauro Roberto A. Ramos

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

Leonardo Fernandes Vasconcelos

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

Lisa Biron

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Luciana Acioly da Silva

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento (Dicod)

Luís Carlos G. de Magalhães

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, cedido à Câmara dos Deputados

Luis Claudio Kubota

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

Luís Felipe Giesteira

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

Luís Fernando Tironi

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

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

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

Luseni Aquino

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

Mansueto Almeida

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

Marco Antonio Carvalho Natalino

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

Margarida Hatem Pinto Coelho

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

Colaboradores

Maria da Piedade Morais

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

Maria Piñon Pereira Dias

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Assessoria da Presidência

Mariana Fandinho

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Martha Cassiolato

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

Miguel A. P. Bruno

Assessor do Ipea, na Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac)

Milko Matijascic

Assessor da Presidência do Ipea

Mirela de Carvalho

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Natália de Oliveira Fontoura

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

Natália Sátyro

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Paulo Augusto Rego

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

Paulo Corbucci

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

Paulo Roberto Furtado de Castro

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

Persio M. A. Davison

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Chefia de Gabinete da Presidência

Rafael H. Moraes Pereira

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

Raquel Filgueiras de Almeida

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

Renault Michel Barreto e Silva

Assessor do Ipea, na Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac)

Ricardo Paes de Barros

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

Roberta Tomas

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Roberto Arico Zamboni

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

Rodrigo Pimentel Leão

Pesquisador bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento (Dicod)

Rosane Mendonça

Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Rute Imanishi Rodrigues

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

Samuel Franco

Pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS)

Sergei Soares

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

Solange Kanso

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Suylan Midlej

Pesquisadora bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) do Ipea, na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)

Valdemar F. de Araujo Filho

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

INTRODUÇÃO*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Algumas questões de relevo que rondam esse debate são:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

Diretoria Colegiada
Fernando Ferreira
João Sicsú

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

O Comitê Editorial

José Celso Cardoso Jr. (Coordenador)

Divonzir Arthur Gusso

Herton Ellery Araújo

José Valente Chaves

Luís Fernando Tironi

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Maria Martha de Meneses Costa Cassiolato

Murilo Lobo

Paulo Roberto Furtado de Castro

Persio Marco Antonio Davison

INSERÇÃO INTERNACIONAL E MACROECONOMIA BRASILEIRA

A Parte I é composta por seis capítulos que se complementam em suas respectivas problemáticas e objetos de investigação. Dessa forma, as análises propostas e os resultados alcançados tornam-se cruciais à compreensão do desenvolvimento econômico brasileiro, diante dos desafios impostos pelas transformações recentes na economia mundial. Neste contexto, dada sua gravidade e rápida propagação pelos países emergentes, são também destacados os principais impactos da atual crise americana, procurando-se identificar possíveis causas, mecanismos de propagação e formas de superação.

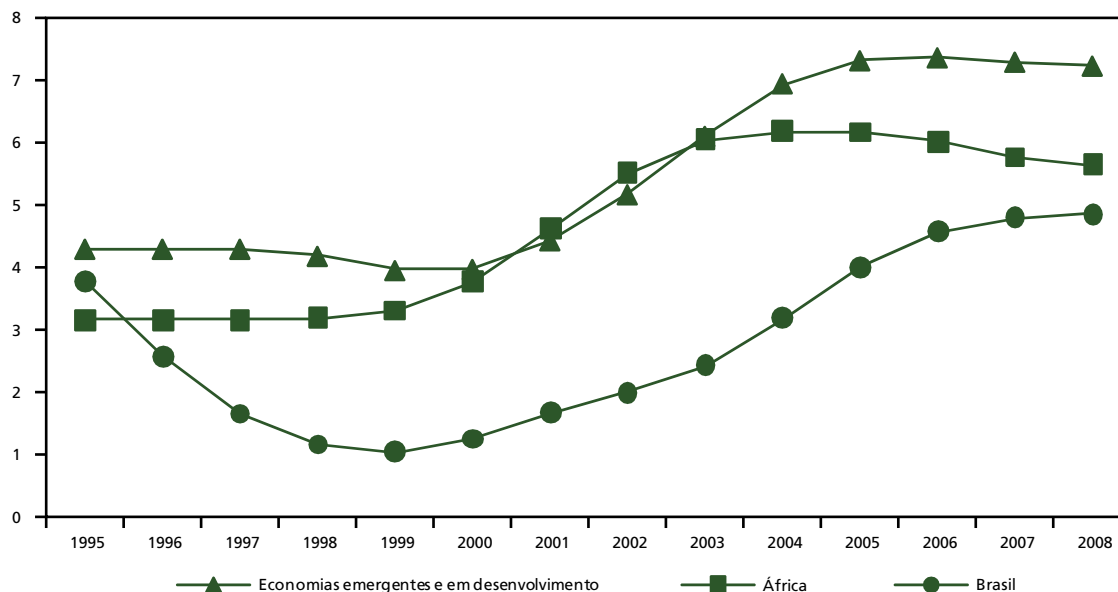
Do ponto de vista do método de abordagem, os trabalhos reunidos neste livro procuram avançar na análise das relações internacionais como componente importante dos processos de crescimento e desenvolvimento econômicos. Para as análises que partem das teorias econômicas tradicionais, existiria único padrão eficiente e generalizável de adesão das economias ao regime internacional: aquele fundamentado em mercados livres no que concerne aos fluxos de capitais e ao comércio exterior. Aos Estados nacionais caberia menos o papel de provedor direto de bens e serviços que as sociedades demandam e muito mais o de regulador de arquitetura institucional favorável aos fluxos de capital. Assim, livres para atuar em mercados globais, os tomadores de decisões cruciais estariam proporcionando, automática e necessariamente, as condições econômicas para a expansão dos níveis de vida e bem-estar de todos os demais membros da sociedade.

A incoerência dessa visão provém da redução da macroeconomia do crescimento e do desenvolvimento a um conjunto de fenômenos econômicos perfeitamente inteligíveis a partir dos comportamentos de empresas de indivíduos isolados, mas postos em interação por mecanismos puramente mercantis e concorrenciais. A partir da década de 1990, esta concepção contribuiria para difundir a globalização, principalmente sob a forma de adesão passiva das economias aos mercados globais, como se fosse a senha de entrada em um mundo pleno de virtudes e vantagens irrecusáveis. Nem a sucessão de crises financeiras que pontilharam este período foi capaz de abalar a crença de que os processos de abertura econômica seriam sempre benéficos às economias emergentes e em desenvolvimento. Em parte porque a *performance* da economia americana nos anos 1990 parecia mostrar ao mundo que, se todos adotassem seu modelo e suas instituições, as trajetórias de crescimento seriam retomadas e todos ganhariam com configuração considerada superior das relações internacionais.

Em consequência, a vulgarização da concepção de que economia global sob regulação concorrencial (ou liberal) seria intrinsecamente eficiente, tanto do ponto de vista econômico quanto social, levou ao esvaziamento político dos papéis fundamentais do Estado no processo de desenvolvimento econômico das nações. Não faltaram as interpretações precipitadas de que a internacionalização das economias conduziria à eliminação das fronteiras entre países e ao fim dos Estados nacionais. A chamada hipótese da convergência foi derivação natural da ideia de que o processo de internacionalização conduziria as economias nacionais à configuração homogênea e canônica, em geral percebida como homóloga à da economia americana. No entanto, passada a euforia com as promessas da globalização, a paisagem econômica no início do século XXI mostrou-se muito diferente daquela que se pode deduzir dos modelos econômicos de base axiomática, mesmo os mais sofisticados. Com a constatação das evoluções contrastadas entre, por exemplo, a Ásia e a América Latina, tornou-se claro que eram viáveis diferentes formas de inserção das economias no cenário internacional, e não único padrão universal a ser seguido por todos que buscavam as trilhas do desenvolvimento. Algumas destas formas possibilitavam dinâmicas econômicas muito mais consentâneas com as demandas sociais em matéria de emprego e de renda, enquanto outras se mostravam mais propícias à acumulação de riquezas na órbita financeira, sem necessariamente proporcionar as condições de retomada do crescimento econômico em taxas altas e sustentáveis.

O Brasil optou pela segunda modalidade, justamente quando o retorno à democracia política lhe teria facilitado a emergência e a consolidação de regimes de alto crescimento com distribuição de renda. Pode-se argumentar que este país perdeu grande oportunidade histórica, retardando o processo de desenvolvimento. O gráfico 1 mostra que, desde 1996, a economia brasileira vem apresentando a pior *performance* macroeconômica em termos de crescimento econômico, em comparação à média dos países emergentes. Surpreendentemente, o crescimento tendencial do Brasil fica inclusive abaixo do da África. No subperíodo de vigência do regime de câmbio fixo ajustável (1995-1999), as taxas tendenciais de crescimento são nitidamente declinantes. A recuperação ocorre a partir de 2000, mas a economia mostra-se incapaz de superar o maior dinamismo dos demais emergentes, fato lamentável considerando-se as vantagens comparativas brasileiras, o tamanho do mercado interno potencial e as bases produtivas existentes.

GRÁFICO 1
Taxas tendenciais de crescimento econômico – 1995-2008
 (Em % a.a.)



Fonte: World Economic Outlook.

Elaboração: Ipea.

Obs.: As séries tendenciais foram estimadas por regressão local (*loess smoothing*) com as séries originais das taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) dos países.

A tendência de baixo crescimento econômico do Brasil, justamente em um período em que a estabilidade de preços foi alcançada e o ambiente internacional apresentava-se altamente favorável à retomada do investimento produtivo, não pode ser explicada sem análise das particularidades de sua forma de inserção internacional. Reforçando os argumentos anteriores, os resultados das análises históricas e das comparações internacionais mostraram que as economias mais bem-sucedidas, em termos de crescimento econômico ou de bem-estar social, são aquelas que souberam combinar de maneira criativa Estado e mercado para enfrentar os desafios impostos pela internacionalização. Uma das grandes lições da evolução econômica mundial no período 1985-2008 foi a de que tanto as estratégias de desenvolvimento do tipo “tudo ao Estado” como as do tipo “tudo ao mercado” encontram seus limites endógenos. Mercados e Estados não são substitutos uns dos outros, mas, sim, instâncias complementares no que concerne ao estabelecimento de arranjos institucionais capazes de garantir coerência macroeconômica e coesão social, duas condições básicas do desenvolvimento das nações.

A eficiência econômica com bem-estar social não se apresenta como a consequência de configurações institucionais polares, supostas mutuamente excludentes e incompatíveis: ou as sociedades adotam configurações estruturais pró-mercado ou terão de optar por posições pró-Estado. Os ensinamentos das pesquisas recentes no âmbito das abordagens neoinstitucionalistas desmentem a existência deste suposto *trade-off* entre público – privado ou entre mercado – Estado. Há leque amplo de configurações possíveis, algumas delas se revelando mais capazes de

proporcionar a retomada do desenvolvimento, enquanto outras, se não o bloqueiam, terminam por retardá-lo, condenando as economias a trajetórias de baixo e instável crescimento. Trata-se, portanto, de escolha sociopolítica, e não de atributo similar ao dos fenômenos da natureza.

Com o aprofundamento da internacionalização dos capitais, via desregulação em mercados globais e em ambiente marcado pelo aprofundamento dos riscos sistêmicos e da incerteza, os regimes monetários dos países emergentes passaram a evoluir sob a influência direta das finanças privadas. Em consequência, a autonomia da política econômica foi significativamente reduzida, exacerbando a pressão dos mercados financeiros em prol da formação de um Estado frugal, com reduzida cobertura social e baixa carga tributária sobre o capital. Poder-se-ia supor que, nestas condições, os agentes superavitários (os poupadores) estariam mais propensos a ampliar a oferta de crédito a menores custos ao consumidor final e aos empresários dos setores produtivos. No caso brasileiro, sobretudo, mas também em muitos outros países que aprofundaram os canais financeiros de inserção internacional, não é exatamente isto o que se observa. Em geral, ou a oferta de crédito é ampliada em proveito de produções importadas, deslocando a indústria local, ou esta permanece restrita por seu elevado custo, dada a alternativa muito mais atrativa de alocação das poupanças das famílias e das empresas produtivas em ativos líquidos e rentáveis, ofertados pelos mercados financeiros globais.

O presente livro reúne contribuições que, sem pretender esgotar essa temática, são capazes de fornecer diagnóstico acurado dos principais problemas econômicos do Brasil, fora das interpretações convencionais e dos mitos de inserção internacional canônica. Os padrões de desempenho macroeconômico são analisados a partir da interação entre estruturas e conjunturas específicas que lhes são associadas; afinal, como destacava o historiador econômico Fernand Braudel, “cada sociedade tem a conjuntura e as crises de sua estrutura”. Um dos eixos que confere unidade aos temas abordados é precisamente o do reconhecimento do setor público como agente da retomada do processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

O fundamento teórico e histórico para essa perspectiva decorre do fato de que aos empresários não caberiam, necessariamente, “prerrogativas e anseios desenvolvimentistas”, visto que a lógica da revalorização dos capitais assenta-se na busca do lucro privado. Mais precisamente, do ponto de vista dos proprietários de capital, empresas são criadas para cumprir objetivos de valorização de riqueza. A questão sobre se gerarão ou não empregos compatíveis com as demandas da comunidade e se a remuneração será adequada ou insatisfatória frequentemente está fora de cogitação para unidade individual de produção. Portanto, exceto no caso de organizações filantrópicas que não possuem interesses mercantis, não se deve esperar que os capitais tenham, por sua lógica e natureza, pretensões de promover ou mesmo de entrar o processo de desenvolvimento. O desenvolvimento é prerrogativa da sociedade como um todo e deve ser buscado ostensivamente pelo Estado e suas instituições. Nesse sentido, as intervenções públicas são superiores aos mecanismos de mercado no que concernem às decisões estratégicas no âmbito da economia nacional.

De fato, as interdependências das economias nacionais com relação a suas respectivas formas de inserção internacional reabriram a discussão dos papéis ativos do Estado em relação aos diferentes regimes de crescimento econômico e tipos de crise de que são portadores. Entre 1980 e 1996, a participação da indústria de transformação brasileira no PIB reduziu-se em 50%, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Um dos fatores principais desta evolução desfavorável foi a forte apreciação real do câmbio iniciada já no período pré-abertura. Mas, a despeito da agenda liberalizante, esta perda não foi recuperada no período 1997-2008, quando a economia brasileira consolida a adesão ao processo de globalização comercial e financeira. Pelo contrário, apesar da modernização das plantas, favorecida pela importação de bens de capital e pelos elevados ganhos de produtividade, a indústria continuou perdendo participação relativa entre 2004 e 2008, precisamente quando a economia brasileira crescia a taxas mais altas. A opção por trajetórias de acumulação intensiva em um cenário de alta concentração funcional da renda pode ser parte importante da explicação, mas sobressai-se também o fato de que a indústria que sobreviveu à apreciação cambial é basicamente produtora de bens de mais baixo valor agregado, elevando significativamente o peso das *commodities* na pauta de exportações do Brasil.

Análises históricas e comparações internacionais mostram também que mudanças nas formas de inserção internacional são decisivas na reconfiguração da indústria e do ambiente econômico doméstico. Afastando-se das concepções convencionais, não há fundamentos teóricos nem empíricos satisfatórios que possam corroborar as interpretações de que os processos de liberalização econômica são sempre geradores de maior nível de eficiência, melhorando significativamente os padrões de vida das populações. As experiências dos países asiáticos confirmam que o recurso à estratégia consistente de desenvolvimento com políticas industriais adequadas é condição necessária para que os desafios impostos pela concorrência internacional possam converter-se em fatores propulsores do desenvolvimento das nações. Por sua vez, a mera adesão a ambiente externo de alta concorrência pode acarretar perdas em setores e ramos importantes da indústria nacional. Políticas proativas de desenvolvimento industrial devem ser o recurso básico para o enfrentamento da concorrência externa e para a aquisição de vantagens competitivas dinâmicas.

A seguir, procede-se a síntese dos principais resultados e argumentos desenvolvidos em cada capítulo da Parte I, em sua unidade temática e atualidade das questões abordadas.

O capítulo 1 analisa a atual crise financeira americana e seus possíveis desdobramentos tanto a curto quanto a médio prazos, sobre a economia mundial, destacando também o caso do Brasil. São explicitados os efeitos macroeconômicos da crise no cenário internacional e o modo como a grande interdependência financeira entre os países contribuiu para a rápida propagação dos chamados “efeitos de contágio”. Originada nos Estados Unidos por fatores macro e microeconômicos específicos, a crise financeira logo contaminou os demais mercados globais e, em consequência, propagou-se para os setores produtivos. Nesse sentido, este capítulo explicita dois fenômenos intimamente ligados: a crise de crédito e liquidez, que travou imediatamente os canais de financiamento das economias, e a dramática contração dos fluxos de comércio internacional, que contribuiu para contínua queda das receitas de exportação e, conseqüentemente, do nível de renda de diversos países.

Em seguida, desenvolve-se discussão acerca do movimento de internacionalização produtiva, isto é, de intensificação do fluxo de investimento direto estrangeiro e da crescente participação das empresas multinacionais na dinâmica econômica global. O argumento central parte da constatação de que, nas últimas décadas, afirma-se tendência de concentração do capital (aumento do número de fusões e aquisições) que acabou por conferir às grandes corporações transnacionais papel cada vez mais influente na produção internacional. Contudo, a deflagração da crise ameaça colocar em xeque a situação de liderança destas empresas, que vêm sofrendo fortemente com a retração da economia mundial e com a escassez de crédito. Este fato sugere ainda que as grandes corporações devam buscar opções de inovação e organização da produção para resistir à recessão mundial. Na sequência, o capítulo apresenta algumas projeções de desempenho econômico realizadas por instituições multilaterais para os anos de 2009 e 2010, destacando a reversão da posição histórica das economias emergentes em relação às desenvolvidas. Ao contrário das crises anteriores, dessa vez espera-se desempenho melhor dos países emergentes, até agora afetados menos fortemente do que os países desenvolvidos. Por fim, o texto sistematiza as principais reações à crise, em termos de política econômica, praticadas em diferentes países. Destaca, ainda, que as ações têm articulado-se, principalmente, no âmbito monetário e creditício, por meio da recapitalização dos bancos, do aumento da liquidez e da redução das taxas de juros. Na área fiscal, estas ações realizam-se por intermédio de grandes pacotes de estímulo econômico, gastos em infraestrutura e redução de impostos.

Mais detalhadamente, o capítulo 1 estabelece problemática fundamental à compreensão da crise americana atual, pois investiga em que medida a retração do crédito seria realmente causa ou, de fato, consequência da crise. As teorias das crises econômicas mostram que a retração do crédito e os fenômenos de superprodução e de superacumulação de capitais são, normalmente, resultados ou formas de expressão da crise. A não percepção desta direção de causalidade tem levado a interpretações simplistas das causas e dos fatores de propagação. Em geral, as crises financeiras são assimiladas a “crises de confiança”, derivadas da deterioração das expectativas dos detentores de capital. Mas, do ponto de vista analítico, a perda de confiança decorre da ruptura de determinadas regularidades econômicas tidas como fundamentais à revalorização dos capitais. Por exemplo, a elevação do número de inadimplentes *subprimes* provoca, a partir de certo limiar, a queda significativa da rentabilidade média dos capitais alocados nestes ativos e, é claro, as expectativas e a confiança nas operações monetárias e financeiras que lhes correspondem serão, portanto, deterioradas.

Conseqüentemente, abordagem consistente das causas e dos mecanismos de propagação das crises econômicas deve buscar primeiro os fatores objetivos ligados à estrutura econômica ou à arquitetura institucional que orienta e coordena os comportamentos dos agentes. A necessidade de novos dispositivos normativos ou de regulação no âmbito dos mercados financeiros globais, como pré-condição de superação da crise atual e de prevenção contra outras que possam surgir, emerge precisamente deste contexto. A gravidade desta crise não permite sua superação por mudanças apenas nos rumos da política econômica. Nova configuração institucional que seja a base para novo sistema monetário internacional deve ser proposta.

Afinal, a redefinição das regras de inserção internacional é, de fato, opção sempre aberta aos Estados-Nação, apesar de sua viabilidade depender diretamente das forças políticas e econômicas que regem as relações de interdependência entre as economias do mundo. Como as finanças são potencialmente desestabilizadoras, os governos podem considerar o estabelecimento de novas regras para a circulação de capitais especulativos nos espaços econômicos nacionais.

Estudos de caso mostram que certo controle dos movimentos financeiros de curto prazo favorecem a estabilidade macrodinâmica das economias, além de permitir taxas mais elevadas de crescimento econômico. Mas, neste contexto, os interesses políticos e econômicos surgem imediatamente como entraves, pois entre os detentores de capital existem aqueles que pressionam em favor da manutenção da configuração vigente, na medida em que esta lhes permite maximizar posições de carteira, inclusive mediante a aquisição de ativos líquidos e rentáveis no exterior. Entretanto, fica claro que a otimização ou a situação amplamente favorável a segmentos minoritários e particulares da população não implica que, no plano macroeconômico, determinado país esteja em configuração ótima do ponto de vista econômico e social. A crise americana estabelece então cenário propício à discussão desta problemática e à implementação de reformas estruturais mais consentâneas com os anseios de toda a sociedade, e não apenas de setores ou classes específicas.

O capítulo 2 prolonga e aprofunda a discussão precedente, mas o foco desloca-se agora para o caso do Brasil. Inicia com seção sobre as relações entre estabilidade, restrição externa e retomada do crescimento no período 1994-2003, fase em que a dinâmica da economia brasileira mostrou-se nitidamente instável, permanecendo em ciclos do tipo *stop and go*. Em geral, nas avaliações de *performance* macroeconômica são utilizados como principais indicadores: nível e taxa de crescimento do PIB; taxa de inflação; taxa de desemprego total – aberto e oculto pelo desalento e pelo trabalho precário; e comportamento das finanças públicas e do setor externo. Pode-se afirmar, com base nos dados empíricos, que apenas no quesito “inflação” o Brasil aparece como bem-sucedido. O crescimento econômico foi medíocre, a taxa de desemprego foi elevada, as finanças públicas estiveram sobrecarregadas por dívida custosamente financiada e o setor externo esteve sob pressão recorrente de desequilíbrios e de potenciais ataques especulativos contra a moeda nacional.

Apresentam-se diagnóstico da política econômica e as alternativas de enfrentamento da crise a curto e médio prazos de que o Brasil pode dispor. Inicialmente, procede-se à avaliação da recuperação do desempenho macroeconômico recente no Brasil, destacando o processo de estabilidade de preços, o problema da restrição externa e a retomada do crescimento a taxas mais altas, e que perdura até 2008. A economia brasileira apresentava entre 2004 e 2008 conjunto de indicadores que apontavam para a consolidação de novo regime de crescimento e acumulação de capital. No entanto, o diagnóstico resultante é o de que a eclosão da crise financeira mundial pode abortar este processo, caso medidas de enfrentamento da crise não sejam adotadas com urgência e na amplitude que a realidade econômica brasileira requer.

Os impactos da crise financeira tornaram-se explícitos no segundo semestre de 2008, levando à significativa contração do PIB no último trimestre desse ano. Embora um conjunto de indicadores de vulnerabilidade externa tivesse melhorado a partir de 2004, o fato relevante é que a redução da fragilidade da economia brasileira aos choques externos mostrou-se apenas aparente e, portanto, insuficiente para proteger o país da crise americana. No intuito de desenvolver explicações para os reflexos e os canais de transmissão da crise financeira no Brasil, apesar de o país parecer estar protegido da crise externa, discute-se o papel exercido pelas expectativas, a financeirização das empresas produtivas, a contração do crédito global, bem como os impactos sobre as exportações.

A discussão estende-se, procurando mostrar que já havia na economia brasileira pré-crise dinâmica doméstica particular, subproduto de políticas monetária e fiscal intencionalmente restritivas e de política de câmbio apreciado subordinada ao regime monetário-financeiro vigente. Focado prioritariamente no controle da inflação, o regime de política econômica que o país vem adotando levaria inevitavelmente a economia à desaceleração quando a propagação da crise pelos mercados globais a atingisse. As turbulências da crise externa sobrepuseram-se aos efeitos de política macroeconômica contracionista, na contramão dos demais países do mundo, e potencializaram o ritmo de inflexão da economia nacional. É exatamente em determinado contexto que um sistema de metas de inflação funcionando em economia de alta taxa de juros reais e concentração da renda pode revelar-se em franco desacordo com as necessidades de retomada sustentada da taxa de investimento e de crescimento econômico, pois sua racionalidade e lógica de funcionamento impedem reduções mais rápidas e de maior magnitude das taxas do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic). Reforçando a compreensão desta problemática, além de apresentar diversos outros indicadores macroeconômicos fundamentais, o capítulo também mostra o declínio tendencial da proporção do lucro bruto macroeconômico destinado aos investimentos produtivos (formação bruta de capital fixo (FBCF) em máquinas, equipamentos e construções não residenciais) e tão necessários ao desenvolvimento econômico brasileiro. Apesar de a parcela dos lucros no PIB (*profit share*) ter voltado a crescer a partir de 1994, quando a economia alcança estabilidade de preços e aprofunda nova forma de inserção internacional, a parcela investida declina, saindo de pico de 56,5% em 1975 para 28,5% em 2006. A diferença responderá pela intensificação dos fluxos destinados aos ativos financeiros domésticos e externos e às remessas de lucros e dividendos que pressionam o balanço de pagamentos do Brasil.

Quando esse fenômeno é generalizado e pode contar com macroestrutura financeira que lhe permite a reprodução com o aval do Estado, a literatura econômica internacional o classifica como decorrente de processo de financeirização da economia (*financialization*). Este processo reduz significativamente a autonomia da política econômica e particularmente da política monetária. Mesmo que possam ter independência *de facto* – como no Brasil – ou formal com relação aos governos de seus respectivos países, os bancos centrais mostram-se fortemente subordinados à lógica de valorização e às exigências das finanças privadas que atuam em escala global – critérios de avaliação dos fundamentos econômicos, de credibilidade, de parcimônia nos gastos públicos etc. É esta uma das explicações mais consistentes para as dificuldades de redirecionar a política econômica e o planejamento para os objetivos de pleno emprego e de aceleração do crescimento econômico.

Na análise desenvolvida no capítulo 2, a mudança radical nos cenários externo e interno em fins de 2008 mostrou que a crise não é meramente conjuntural e que, portanto, não tem caráter acidental e transitório. Mudanças no âmbito da política econômica, embora imprescindíveis, poderão apenas atenuar os efeitos de contágio e amenizar os custos sociais sobre segmentos mais vulneráveis da população brasileira. Consequentemente, para vencer os obstáculos mais significativos à retomada do crescimento econômico sustentável e desencadear as transformações estruturais necessárias ao avanço do processo de desenvolvimento, é preciso repensar o modelo econômico vigente, e não apenas a política econômica que o pressupõe. O capítulo finaliza destacando que o Brasil possui condições endógenas vantajosas (dimensão continental, ampla base de recursos naturais, parque produtivo diversificado e integrado, menor dependência energética, bancos e empresas estatais estruturalmente sofisticados etc.) que permitem definir caminhos alternativos para o enfrentamento da crise, fora da aceitação passiva dos impulsos externos adversos. Criar ambiente em que empresários produzam mais e contratem mais trabalhadores deve ser o alvo da nova arquitetura do orçamento público.

O capítulo 3 destaca a evolução recente e as perspectivas das finanças públicas brasileiras, dando especial atenção ao investimento público. Inicialmente, aponta-se a importância das decisões das administrações públicas brasileiras para a determinação do PIB, no que concerne a horizonte econômico tanto de curto quanto de longo prazos. Para se ter ideia da magnitude, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios respondem por 15% do valor agregado total da economia brasileira, consomem 20% do PIB, arrecadam 36% e devolvem para o setor privado 16% do PIB sob a forma de subsídios, previdência e assistência social.

São ressaltados alguns dos principais fatos estilizados sobre as finanças públicas brasileiras, como também as relações de causalidades entre estes no período anterior à crise econômica mundial de 2008. Primeiramente, os choques adversos sobre a dívida pública advindos das crises cambiais de 1999 e 2002 levaram à decisão política de criar novos tributos e aumentar alíquotas e a base de incidência de tributos preexistentes. Depois, estas alterações no sistema tributário levaram à elevação contínua da carga tributária bruta da economia entre 1998 e 2008. Por fim, este aumento de recursos possibilitou a elevação real do salário mínimo (SM) e de transferências públicas de assistência e previdência, que ensejaram importantes melhorias na distribuição da renda pessoal entre os brasileiros, permitindo incorporar ao mercado de consumo milhões de pessoas e, assim, angariar apoio para a política econômica.

Todavia, a eclosão da crise em 2008 fez que as perspectivas para 2009 fossem menos promissoras. A expectativa é que a taxa de crescimento econômico caia e a arrecadação cresça ainda menos que o PIB, forçando a redução dos gastos e comprometendo a trajetória declinante da dívida líquida do setor público como proporção do PIB. A redução abrupta da arrecadação tributária torna inevitável a redução da meta de superávit primário do setor público. No entanto, entende-se que esta queda dificilmente implicará crescimento descontrolado da dívida pública e que, na ausência de valorizações significativas na taxa de câmbio, a dívida pública não deverá fechar 2009 com valor maior do que era no início de 2008.

Do ponto de vista dos investimentos públicos – incluindo as empresas estatais –, é provável que, por um lado, as despesas de investimento dos estados e dos municípios caiam como percentual do PIB, em virtude da queda na arrecadação; por outro, pode-se esperar o aumento dos investimentos da União pelos compromissos assumidos com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e das empresas estatais, com destaque para a Petrobras. Ressalte-se a dificuldade de apontar o resultado final destas duas tendências, mas dificilmente os investimentos das administrações públicas e das empresas estatais cairão em 2009 para valores abaixo dos observados em 2008. Portanto, o capítulo 3 deste livro, além de apresentar panorama sintético e esclarecedor das finanças públicas brasileiras no período anterior à crise mundial, reúne informações e argumentos que auxiliam na sinalização das trajetórias de variáveis como arrecadação, dívida pública e investimento público diante dos desdobramentos da crise mundial em 2008.

O capítulo também destaca que 2003 marca mudança radical na política de administração da dívida pública brasileira – com dramática redução (até praticamente zero) da parcela da dívida pública bruta denominada em dólares. A análise prossegue aprofundando esta questão fundamental e argumenta ser justo afirmar que a maioria dos analistas não tem dado a merecida importância à mudança na composição da dívida pública brasileira no período pós-2003. Tendo em vista a importância da administração da dívida pública para a *performance* macroeconômica do país, tanto no período 1999-2003 como no contexto atual, este fato é surpreendente. Cumpre, pois, enfatizar que a combinação da zeragem da dívida pública brasileira em dólares com a acumulação de cerca de US\$ 200 bilhões em reservas internacionais – facilitadas, ambas, por contexto de grande liquidez internacional – criou as condições para que a reação da economia brasileira à desvalorização do real, no segundo semestre de 2008, fosse diametralmente oposta ao que ocorreu em 1999 e 2002-2003.

Amplamente fundamentados em análise qualificada dos dados empíricos sobre as finanças públicas brasileiras, os argumentos destacam também que, contrariamente à vulgata difundida pelas mídias, o consumo do governo permaneceu relativamente constante – quando medido em porcentagem do PIB – ao longo de todo o período pós-real. É interessante notar que os dados das contas nacionais trimestrais permitem a desagregação aproximada dos gastos de consumo do governo em dois grandes grupos, quais sejam: o *valor adicionado*, composto basicamente pelos salários do funcionalismo público e pela depreciação de capital do governo; e o *consumo intermediário*, isto é, o valor dos bens e dos serviços de *consumo corrente* adquiridos pelas administrações públicas. Esta desagregação indica que os aumentos salariais dados recentemente ao funcionalismo público – além da redução do ritmo de crescimento do PIB – explicam, em boa medida, o crescimento do consumo do governo no segundo semestre de 2008, ainda que estejam longe de representar um “descontrole” dos gastos públicos.

O capítulo 3 também é muito elucidativo quanto à questão previdenciária no Brasil, fora dos mitos de crise estrutural das instituições da seguridade social, provocada por expansão inelutável dos benefícios diante de receitas cadentes. Não precisaria mencionar que a redução significativa dos benefícios de aposentadoria pagos pelo setor público cria automaticamente nicho de mercado para os planos privados e fundos de pensão, tal qual aconteceu com a saúde pública neste país.

Além disso, sob tal formatação, a reforma previdenciária abriria maior espaço no orçamento público para aprofundar a política de manutenção de superávits fiscais de acordo com o chamado “novo consenso de política econômica” e com as demandas dos mercados financeiros que, certamente, têm na dívida pública brasileira um dos principais eixos de revalorização e de acumulação patrimonial. Compreende-se, portanto, por que muito já se escreveu sobre a “explosão” do gasto público previdenciário – notadamente o geral, excluindo a previdência dos servidores públicos – e assistencial no Brasil, não raro em tons críticos. Raramente se encontra nesta literatura menções ao fato de que a elevação destes gastos – e do salário mínimo – tem, em grande medida, sido responsável por significativo processo de desconcentração da renda pessoal no Brasil – que, não surpreendentemente, acelerou-se de maneira considerável a partir de 2003.

A importância do investimento público é então discutida. Destaca-se que o conceito de investimento do governo utilizado pelas contas nacionais – *e.g.*, IBGE – e pela contabilidade pública brasileira – *e.g.*, Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – não faz justiça ao verdadeiro “poder de fogo” dos governos sobre os níveis de investimento agregado. O motivo é que incluem apenas os números das despesas de investimento das administrações públicas – ou seja, da União, dos 26 estados, do Distrito Federal e dos demais 5.563 municípios –, não levando em consideração as despesas de investimento das empresas estatais, que são quase tão grandes quanto – e em 2009 podem vir a ser maiores que – as despesas de investimentos das administrações públicas. O texto é concluído por duas seções: uma sobre os cenários possíveis de evolução da dívida líquida do setor público (DLSP) e outra sobre a “escalada da carga tributária” no Brasil. Argumenta-se que a trajetória de crescimento da dívida pública é sustentável e que o investimento público – incluindo o das estatais – deve subir em 2009, favorecendo as condições para retomada do crescimento econômico.

O capítulo 4 faz análise das alternativas para gestão do orçamento federal diante da propagação da crise americana no Brasil. O objetivo deste capítulo é subsidiar os gestores do Orçamento Geral da União (OGU) na discussão de critérios que possibilitem o ordenamento dos programas/ações orçamentárias, de forma a maximizar o efeito no emprego e na renda nacional. O texto está organizado em três partes, além da Apresentação. A primeira discute três cenários de crescimento do PIB brasileiro em 2009 (de 1,5%, de 2,5% e de 3,5%), de forma a avaliar o impulso fiscal, em termos de gasto público adicional, para que cada um destes cenários se realize – cenários estes que garantiriam que o crescimento da renda *per capita* não fosse negativo neste ano. Isto é feito estimando, mesmo de forma preliminar, o montante de gasto público requerido e hierarquizando os instrumentos fiscais mais eficazes para execução deste gasto.

Os instrumentos de política fiscal anticíclicos podem ser divididos em dois grupos básicos. O governo pode reduzir a carga tributária e/ou aumentar os gastos públicos. Por sua vez, o gasto público pode ser dividido em pelo menos três instrumentos básicos: *i)* gastos de investimento; *ii)* gastos com transferências de assistência e previdência social; e *iii)* gastos correntes, que incluem salários de funcionários públicos, custeio da máquina pública e serviço de juros e amortizações. A questão central é qual dos instrumentos utilizar, preferencialmente, considerando-se os impactos na economia real no sentido de contrabalançar os efeitos contracionistas da crise.

A análise desenvolvida chama atenção para maior prudência na prescrição de medidas de desoneração tributária, tendo-se em vista seus efeitos ambíguos, sobretudo em presença de economia fortemente oligopolizada como a brasileira. Quanto mais os mercados afastam-se de estrutura competitiva, maior é a capacidade de as empresas incorporarem as desonerações tributárias a suas margens de lucros, o que reduz o efeito da desoneração no consumo das famílias.

A segunda questão fundamental é saber qual o montante de gasto do governo federal necessário para a realização dos cenários de crescimento projetados. Após avaliação criteriosa dos impactos do investimento público sobre o crescimento do PIB, conclui-se que esta variável é fundamental para a superação dos efeitos adversos da crise americana sobre a economia brasileira. A estimação dos parâmetros da função consumo e da equação do *quantum* importado permitiu calcular o multiplicador de gasto autônomo do governo. O valor obtido para este multiplicador foi de 1,43. Isto significa que, para cada R\$ 1,00 investido a mais pelo governo, ocorre aumento do PIB da ordem de R\$ 1,43.

Restrição estrutural importante na reordenação dos gastos públicos federais diz respeito ao elevado peso do serviço da dívida pública que em 2008 correspondeu a 24% da arrecadação. A alta participação do pagamento de juros e amortizações no gasto corrente da União é grande trava para o efeito multiplicador destes gastos. O reduzido impacto multiplicador explica-se pelos agentes econômicos que carregam os títulos da dívida pública. Os detentores dos títulos federais na modalidade carteira própria – tesouraria de bancos comerciais e de investimento nacionais e estrangeiros – tinham 27% do total destes títulos em poder do público em 2008. Na modalidade clientes – pessoas jurídicas não financeiras e, principalmente, fundos de investimento –, estes agentes carregavam 56% do total do estoque de títulos federais em poder do público. Em suma, dificilmente pode-se esperar efeito dos gastos com juros e amortizações no estímulo da demanda agregada, inclusive porque as famílias cotistas dos fundos de investimento, lastreados em títulos federais, seriam aquelas exatamente com a maior propensão a poupar, em razão de sua alta renda.

O capítulo 4 aponta ainda outro argumento, a favor de se priorizarem os gastos com investimento no OGU: a complementaridade (*crowding in*) com o investimento privado e o papel de sinalizador na formação de expectativas do setor privado. No entanto, a desvantagem é que o investimento público tem defasagem de tempo para ter efeito na demanda agregada, ao contrário do gasto de custeio, exceto, como já visto, os desembolsos com juros e amortizações da dívida federal. Todavia, o impulso fiscal necessário pode ser reduzido substancialmente, se a política monetária perseguir a redução da taxa Selic. Se a redução situar-se entre 5,75 e 3 pontos percentuais (p.p.), a economia fiscal poderá ficar de R\$ 30,02 a R\$ 22,95 bilhões. Consequentemente, existiria redução significativa do esforço fiscal requerido para impulsionar a demanda agregada, se a política monetária diminuir de forma consistente o custo da dívida pública mobiliária interna em 2009. Esta flexibilidade da política monetária é viável, considerando-se a trajetória da inflação, e necessária, diante da contração dos níveis de atividade da economia brasileira.

O incremento do gasto público pode ser realizado com o aumento dos investimentos públicos, por exemplo, acelerando e ampliando as obras do PAC. Entretanto, o impulso decorrente do aumento de gasto com investimento apresenta defasagens temporais. A realização destes gastos não apresenta efeito imediato sobre o nível da demanda agregada, mesmo gerando expectativas positivas para as decisões privadas de gasto. Se não é possível a substituição instantânea entre investimento público e gasto de custeio, é necessário combinar a manutenção ou o crescimento de determinados itens dos gastos de custeio, mesmo contra a opinião da sabedoria convencional. O aumento de gastos de custeio que apresentam externalidades positivas, como saúde e educação, são importantes, pois estes gastos têm pouca defasagem temporal em seus efeitos na demanda agregada.

A análise destaca, ainda, a importância da manutenção das transferências dos programas sociais e da previdência. Além dos argumentos de resgate da dívida social, de equidade e proteção de populações mais vulneráveis à crise econômica, as indicações são de que estas transferências se transformam em gasto muito rapidamente, com efeito positivo sobre a demanda agregada. Deve-se atentar para a necessidade de coordenação entre a política monetária e a política fiscal, no sentido de maior sinergia em seus objetivos e efeitos macroeconômicos. O aumento do investimento público, que requer a liberação de recursos orçamentários ao longo do tempo para sua execução, pode ser inviabilizado pelo custo fiscal decorrente de majoração abrupta da Selic.

A seguir, o texto proporciona análise dos impactos diferenciados da crise sobre a estrutura do mercado de trabalho brasileiro, considerando-se a composição do emprego setorial e por categorias. A indústria é o setor econômico que apresenta a menor elasticidade emprego – produção (0,4713), enquanto o de serviços destaca-se pela maior resposta de emprego às variações da produção. Um dos resultados importantes refere-se às elasticidades do emprego – produção por tipo de bens. O setor de bens de consumo duráveis apresentou a maior sensibilidade do emprego às variações da produção (0,7338), enquanto o de bens de consumo não duráveis, tradicionalmente considerado o setor produtor de bens-salário (de consumo das classes assalariadas) apresentou baixa resposta às variações da produção (0,2139). Os ramos têxtil, refino de petróleo, couro e calçados e confecção revelaram as maiores elasticidades emprego – produto, com valores de, respectivamente, 0,638, 0,639, 0,701 e 0,911. Tais ramos devem ser considerados integrantes de “setores-chave” para a aplicação de políticas de incentivo aos aumentos da produção, como medida de enfrentamento da crise.

O capítulo é concluído com quadro comparativo de vantagens e desvantagens de cada um dos instrumentos de política fiscal disponíveis ao governo para estimular a economia brasileira, diante dos impactos da crise financeira internacional, com epicentro na economia americana: o investimento público, os programas de transferência de renda e de previdência social, os gastos correntes do governo e a desoneração tributária.

O capítulo 5 apresenta panorama do mercado de trabalho metropolitano brasileiro em 2008, com base, principalmente, nos dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE, da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O foco da análise está no comportamento dos principais indicadores do mercado de trabalho ao longo de 2008, à luz dos resultados dos anos anteriores, em particular os de 2007.

As políticas de emprego constituem importante instrumento de combate aos efeitos contracionistas desencadeados pela propagação da crise. Consequentemente, análise da estrutura do mercado de trabalho e de sua evolução recente torna-se expediente inadiável para subsidiá-las, potencializando-lhes os efeitos positivos sobre a ocupação e a renda, sobretudo quando se considera a importância da massa salarial para a dinâmica do consumo interno, enquanto fator fundamental de recuperação do crescimento econômico.

Como os capítulos anteriores revelaram, a eclosão da crise americana e sua rápida propagação pela economia mundial impedem que se disponha de análise consistente da evolução da economia brasileira recente sem considerar esta crise como grave problema macroeconômico a ser superado. Por esta razão, o capítulo 5 empreende avaliação dos impactos da crise em seu principal objeto de análise, mas alerta que as reduções nas taxas de crescimento dos agregados macroeconômicos do Brasil não aparecem, pelo menos até o momento, de forma tão nítida sobre o mercado de trabalho metropolitano. Os indicadores, neste âmbito, vinham apresentando melhorias significativas desde 2003, de tal forma que, em 2008, o mercado de trabalho metropolitano encontrava-se em situação de relativo conforto, com desemprego baixo e demanda aquecida, sendo potencialmente capaz de absorver choque adverso como o desencadeado pela crise americana.

Em seguida, é feita análise das evoluções das taxas de atividade, desemprego, ocupação e informalidade. Observou-se crescimento maior da ocupação nos segmentos dos estatutários (servidores públicos civis regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU) e militares) e dos empregados com carteira de trabalho assinada, respectivamente, em 9,6% e 6,4%. De fato, estas duas categorias, usualmente associadas à ideia de emprego protegido ou formal, responderam pela totalidade da expansão do nível de ocupação, pois praticamente todas as demais experimentaram redução em termos absolutos, com destaque para o assalariamento sem carteira que encolheu 3%, correspondendo a 129 mil postos de trabalho extintos.

Analisa-se, também, o comportamento da massa salarial e do rendimento real habitualmente recebido. Quanto às perspectivas para 2009, os resultados dos principais indicadores da PME/IBGE, para os três primeiros meses deste ano foram, até certo ponto, surpreendentemente bons, pois havia temores de que deterioração mais flagrante viesse a ocorrer no primeiro trimestre. Na verdade, a comparação com os três primeiros meses de 2008 indica que o nível de ocupação e os rendimentos estão mais elevados, enquanto a taxa de desemprego ocupa o mesmo patamar. Parece razoável concluir, portanto, que o mercado de trabalho está em condições similares, senão superiores, às de 12 meses atrás.

No que concerne à demanda de força de trabalho, os sinais revelam perda de dinamismo. O crescimento na base de 12 meses, que foi de 3% em dezembro de 2008, caiu para 1,9% em janeiro de 2009, para 1,4% em fevereiro e atingiu 0,9% em março último, que é o menor valor desde 2004, à exceção de maio de 2006. A trajetória da taxa de desemprego também indica tendência de elevação, tendo em março passado ficado 0,4 p.p. acima da marca observada em março de 2008. É importante atentar para o fato de que esta elevação se deve por completo à redução do ritmo de expansão da ocupação, haja vista que a taxa de participação nestes dois meses foi rigorosamente igual.

Por fim, o capítulo 6 propõe discussão sobre a dinâmica e a formação de expectativas empresariais, indicando que estes são processos fundamentais para a compreensão dos ciclos e da lógica das economias modernas. Ao influenciar as realocações de capital entre ativos com diferentes graus de liquidez e de impactos sociais, as expectativas afetam o processo de crescimento e de desenvolvimento econômicos. No entanto, a abordagem convencional centrada em características eminentemente subjetivas dos agentes econômicos mostra-se insatisfatória nas análises das decisões de investimentos, dos padrões de crescimento e das crises que lhes são associadas.

Questão básica levantada no texto refere-se ao fato de que, mesmo que seja reconhecida como processo cognitivo inerente ao comportamento econômico, a racionalidade dos atores individuais não é nunca condição suficiente para conduzir à situação que seja “coletivamente racional”. Por essa razão, como as decisões de investimento são cruciais, no sentido de que alteram as estruturas da economia, estas não podem ser estudadas e incentivadas como parte de estratégia de desenvolvimento sem que se disponha de definição de racionalidade mais consentânea com o funcionamento das economias e com os comportamentos dos atores sociais reais.

Assim, esse capítulo reconsidera a problemática da formação de expectativas sob a hipótese neoinstitucionalista de *racionalidade situada* ou *contextual*. A racionalidade é situada ou contextual quando três condições estão presentes. Primeiro, o comportamento do agente pode ser apreendido como estratégico ou relacional, porque está inscrito em interação com outras práticas projetadas para o futuro. Nesse sentido, a racionalidade situada integra as preocupações de coordenação entre estratégias. Segundo, o comportamento racional explica-se em razão do contexto no qual se desenvolve. Este contexto se caracteriza por possuir certo capital cognitivo comum aos agentes que interagem, sob a forma de comunidade de experiências, que pressupõe nível suficiente de informações socialmente compartilhadas como pressuposto da própria vida em sociedade. Portanto, não pode existir ação e relação sem quadro referencial comum, sem convenções constitutivas e, mais amplamente, sem estruturas organizacionais e institucionais. Terceiro, este quadro referencial comum, constitutivo da racionalidade situada, está ligado à emergência de atores coletivos, de estruturas coletivas de representação e de decisão, de que os agentes se servem para se coordenar, quando eles o reconhecem sob certa legitimidade, sem, no entanto, fazer desaparecer os “interesses egoístas, locais, dos atores concernentes”.

Adotar tal perspectiva na análise econômica implica que as especificidades do contexto institucional em que funciona determinada economia devem estar em primeiro plano no exame dos fatores que determinam o investimento produtivo (FBCF em máquinas, equipamentos e construções não residenciais). Como o conceito de racionalidade situada vincula-se diretamente à questão da institucionalidade subjacente ao modelo econômico vigente, a análise privilegia o conjunto de instituições e de formas organizacionais cruciais à estabilidade dinâmica em economias reais, e não os modelos ideais abstratos da teoria econômica tradicional.

Trata-se, portanto, de substituir o equilíbrio estático pela análise dos processos dinâmicos de reabsorção dos desequilíbrios que o crescimento econômico permanentemente engendra. Em seguida, de inserir os mercados em série de dispositivos institucionais como condição necessária da socialização da informação e dos comportamentos. Enfim, trata-se de restringir a racionalidade dos agentes a informações e capacidades cognitivas de que estes verdadeiramente dispõem. O método de análise utilizado é explicitado em suas implicações para a compreensão dos determinantes do investimento em ambiente macroeconômico que, até o momento, tem se revelado muito mais favorável à revalorização financeira e rentista dos capitais do que a sua alocação diretamente produtiva.

Procurando mostrar o modo como as expectativas de investimento são formadas em um ambiente em que a incerteza é irreduzível ao risco probabilizável, o texto propõe análise dos determinantes do investimento no Brasil, destacando-se a institucionalidade subjacente ao atual modelo econômico pós-real e pós-liberalização, o grau de nacionalização das plantas, a taxa de retorno e o acesso ao crédito. O texto proporciona ainda análise comparativa das expectativas de curto prazo com as expectativas de longo prazo, que orientam as decisões de investimento. Neste contexto, recupera-se proposição fundamental da teoria econômica de Keynes: o objetivo principal da política fiscal deveria ser o de garantir as condições para viabilizar programa estável de investimento produtivo. Isto poderia ser obtido decompondo-se o orçamento público em duas partes: o orçamento de capital, discricionário e voltado para financiar o investimento público, poderia ser manipulado segundo as necessidades de gestão da demanda agregada; e o orçamento ordinário poderia permanecer equilibrado. Ressalte-se que, no caso específico do Brasil, esta estratégia estaria em contradição direta com a atual política de manutenção de superávits primários elevados, já que estes se apresentam completamente desconectados das necessidades prementes de FBCF do governo e do setor privado.

O capítulo destaca que as pesquisas sobre as especificidades do atual regime de crescimento vigente no Brasil têm revelado conjunto de fatos estilizados que deveria integrar toda análise consistente do modo como se formam as expectativas de longo prazo, base das decisões de investimento neste país. Existem regimes de crescimento que, por sua natureza, tendem a aprisionar as expectativas em um horizonte temporal de curto prazo, reduzindo e elevando os custos dos recursos disponíveis para financiamento a longo prazo.

Tais regimes são classificados pela literatura econômica internacional como *finance-dominated accumulation regime* ou *finance-led growth regime*, caso em que o efeito riqueza e o efeito acelerador do investimento revelam-se importantes para comandar a compatibilidade dinâmica entre produção e demanda agregada. No caso brasileiro, é problema estrutural e histórico que está na origem e na razão de existência dos bancos públicos como instituições de fomento neste país.

O capítulo 6 fornece, ainda, quadro sintético da configuração das formas institucionais na economia brasileira. Basicamente, este explicita as características das relações Estado – economia, do regime monetário-financeiro, da relação capital – trabalho assalariado (relação salarial), das formas da concorrência (estruturas de mercado) e da inserção no regime internacional. Estas cinco grandes áreas da regulação macroeconômica são o resultado de arquitetura institucional específica, resultante da conjunção dos conflitos entre forças sociopolíticas na evolução histórica brasileira.

Além disso, conjunto de indicadores setoriais e macroeconômicos é apresentado para mostrar o modo como o investimento reage à rentabilidade econômica e à lucratividade do capital. Relaciona-se, ainda, a rentabilidade econômica com a taxa de margem e com a produtividade do capital fixo. O período 2005-2008 destaca-se por apresentar correlação positiva entre a taxa de investimento e a lucratividade do capital. Estas regularidades macroeconômicas e suas correlações são, no entanto, atributos fundamentalmente dependentes dos arranjos institucionais e organizacionais que estruturam o atual modelo econômico brasileiro.

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DIMENSÕES DA PRODUÇÃO E DA INOVAÇÃO

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

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

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

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

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

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

Nesse sentido, a consolidação de políticas públicas articuladas de fomento à inovação e à ampliação da competitividade da estrutura produtiva brasileira é fundamental. Da mesma forma, é essencial esforço de acompanhamento e avaliação destas políticas, que nos permita corrigir rumos e identificar oportunidades para avançar. Analisar algumas de tais políticas relacionadas com a produção e a inovação é objetivo fundamental da Parte II da publicação *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mas ressalte-se que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) também desenvolve ações focadas nestes programas. O ideal é que estas ações possam ser complementares. Dessa forma, haverá condições de ter-se agronegócio competitivo e inserido nas questões internacionais. No caso específico do biodiesel, o texto faz recomendação bastante direta: o desenvolvimento de todas as potencialidades do setor depende fundamentalmente de investimentos em pesquisa nas culturas que podem contribuir para a geração do biocombustível. Caso contrário, em função do conhecimento acumulado de pesquisa, a soja será a matéria-prima mais atraente.

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

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

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

O GS começou a ser implementado no ano agrícola 2002-2003. O desempenho referente à proporção de agricultores aderidos em relação ao público-alvo apresenta grande variação nos estados participantes do programa. No decorrer dos sete anos de vigência do GS, a soma do número de adesões foi de apenas 46.294 famílias. Tal disparidade ocorre principalmente por causa do grau de prioridade que os governos estaduais e, também, municipais ofertam ao programa, além, obviamente, da capacidade institucional dos órgãos locais responsáveis pela operacionalização deste.

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

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

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

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

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

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

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

A despeito dos altos índices de sinistralidade observados, a Lei nº 11.775/2008 não recalculou o risco para o programa, quando a revisão dos 30% do valor do prêmio era necessária. Com a adição de mais um fator de penalização, seria óbvia a constatação de que o risco de sinistro aumentaria e far-se-ia necessária a revisão da forma de financiamento do GS.

No entanto, não se alterou a composição do Fundo Garantia-Safra (FGS), comprometendo ainda mais sua capacidade de custear o pagamento dos benefícios e o tornando cada vez mais dependente de suplementações orçamentárias da União.

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

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

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

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

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

No que se refere à primeira destas, por exemplo, o indicador adotado para medir a evolução da demanda e monitorar o desempenho é o número de viagens no mercado interno, o qual é complementado por dois conjuntos de indicadores auxiliares, um de condições necessárias e outro de

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

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

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

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

Entre dezembro de 2007 e fevereiro de 2008, foi realizada pesquisa *in loco* para definição do índice de competitividade de cada um dos 65 municípios considerados indutores do turismo. Foram considerados cinco níveis, em escala de 0 a 100, para análise de resultados: nível 1 –

0 a 20 pontos; nível 2 – 21 a 40; nível 3 – 41 a 60; nível 4 – 61 a 80; e nível 5 – 81 a 100 pontos. No nível 4, foi considerado o padrão mínimo de qualidade para a dimensão analisada. A média nacional, considerando os 65 municípios, ficou em 52,7 pontos, equivalente ao nível 3. Nas capitais, esta média ficou em torno de 58,7 pontos, próximo ao limite inferior do nível 4. Nas não capitais, o valor foi de 48,3 pontos, correspondente à metade inferior do nível 3.

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

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

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

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

Ao traçar panorama do setor portuário brasileiro, o capítulo apresenta, de entrada, conceitos básicos sobre os portos e o setor aquaviário de modo geral, descreve os diversos componentes físicos e tecnológicos existentes nestas estruturas de transporte e exhibe o quantitativo e a distribuição espacial dos principais portos do país. Além disso, identifica o papel de cada agente institucional do setor e as relações existentes entre estes, apresentando o novo marco legal portuário, iniciado com a Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/1993), a qual instituiu nova estrutura organizacional para operação e administração.

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

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

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

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

Por fim, o trabalho evidenciou que, de modo geral, existem reclamações por parte dos usuários do sistema portuário nacional – os empresários do comércio exterior – de que é necessário modernizar o processo de gestão, buscando mais eficiência gerencial e qualidade

no atendimento ao cliente. Cabe à administração pública buscar reduzir entraves burocráticos para liberação de cargas e maior articulação entre diversas autoridades públicas.

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

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

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

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

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

Apesar disso, ainda é necessário aumentar os recursos disponibilizados para inovação, o que exige, entre outras coisas, que os recursos dos FSs não sejam mais contingenciados,

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

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

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DIMENSÕES REGIONAL, URBANA E AMBIENTAL

Na atualidade brasileira, algumas questões diretamente ligadas à dimensão espaço-territorial da vida econômica e social do país impõem-se na discussão sobre o desenvolvimento. Uma destas questões diz respeito à persistência das desigualdades regionais verificadas desde há muito. Embora a distribuição espacial da atividade produtiva brasileira venha enfrentando alterações desde os anos 1990, sob efeito de fatores como a abertura da economia, a estabilização da moeda e a intensificação das estratégias empresariais em competição nos mercados nacional e internacional, ainda não se dispõe de cenário definido a respeito da redução das desigualdades regionais. A evolução recente do produto interno bruto (PIB) *per capita* das regiões Norte e Nordeste, que cresceu 3,9% e 3,8%, respectivamente, entre 2001 e 2005, indica leve redução das desigualdades entre tais macrorregiões e a região Sudeste, onde o crescimento do PIB *per capita* foi de 3,5% neste período, o que não se pode afirmar em relação às unidades da Federação, em que as distâncias são ainda muito grandes. Em 2005, os PIBs *per capita* do Distrito Federal (DF) e do estado de São Paulo (SP) – primeiro e segundo do país, respectivamente – eram 9,8 e 4,8 vezes maior que o do estado do Piauí (PI) – o último colocado no panorama nacional.

Se a dinâmica interna da economia brasileira é fator de peso na explicação desses fenômenos, não se pode desconsiderar os efeitos decorrentes do adensamento dos mercados e da intensificação da participação dos diversos setores nacionais na economia global. Se estes podem ser fatores a dinamizar a estrutura produtiva do país, também podem impulsionar os aumentos das desigualdades internamente observáveis e da fragmentação regional, com impactos que se expandem para além da atividade econômica. A ocupação desordenada do solo é um destes, ao qual se somam, por exemplo, a deterioração da qualidade de vida, a precarização dos espaços de sociabilidade nas cidades e a degradação ambiental. Estes seriam outros temas de extrema relevância na reflexão sobre a dimensão espaço-territorial do desenvolvimento na atualidade.

Esta publicação aborda algumas dessas questões em seus aspectos políticos; em especial, a redução das desigualdades regionais, a organização e complementaridade desejável entre os componentes sociais da infraestrutura social urbana (habitação, saneamento e transporte público) e a redução de impactos ambientais na ocupação da Amazônia.

O ponto relevante é o entendimento de que a adequação e a atualização da infraestrutura e logística de base da economia, como dimensões fundamentais do desenvolvimento nacional, devem ser conduzidas por meio de estratégias que se comprovem regional e territorialmente articuladas e social e ambientalmente sustentáveis. A visão acurada para as dimensões do regional, urbano e ambiental permite que a discussão sobre a atualização da matriz energética brasileira,

por exemplo, incorpore a ênfase sobre as fontes renováveis e a segurança energética; ou que a discussão sobre a revisão, expansão e integração das infraestruturas de telecomunicações e transportes não ignore os impactos sobre a configuração dos espaços urbanos e os riscos ambientais inerentes; ou, ainda, que o planejamento do avanço da atividade econômica sobre o território dispense especial atenção à criação de oportunidades para populações tradicionais e grupos socioambientalmente mais vulneráveis. Reforça-se, assim, a ideia de que as políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico precisam ser econômica, social e ambientalmente sustentáveis, além de aderentes às diferentes realidades regionais do país.

Todos esses temas perpassam a discussão que se desenvolve nesta Parte III da publicação *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, em que começam a ser sistematicamente tratados, com o intuito de organizar compreensão ampla e articulada dos diversos aspectos que compõem as agendas dos estudos e das políticas regionais, urbanas e ambientais.

Com essa intenção, o capítulo 13 apresenta balanço dos principais aspectos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), alegando que a reformulação das políticas de estímulo das áreas marginais à dinâmica econômica do país e de redução dos diferenciais de renda *per capita* existentes no território nacional é uma das principais mudanças ocorridas na formulação e implementação das políticas públicas brasileiras nos últimos dez anos.

A criação da PNDR, em 2005, apresentou nova visão para as desigualdades econômicas e sociais existentes no território nacional, ao considerar que estas diferenças existem em múltiplas escalas geográficas, como entre seus estados e suas microrregiões, e não apenas entre estas últimas, e elevou a importância das políticas de redução das desigualdades regionais, ao criar espaços de articulação entre o Ministério da Integração Nacional (MI) e outros órgãos de governo, como os ministérios setoriais, o Congresso Nacional, os governos estaduais e municipais, o setor empresarial e a sociedade civil, para a condução das políticas públicas.

Ao criar articulação interinstitucional de governo e por ser formulada e executada não apenas pelo MI, como também pela Casa Civil da Presidência da República, a Secretaria-Geral de Governo e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a PNDR elevou a importância dada por diferentes instituições governamentais às questões regionais e reduziu a possibilidade de pulverização de recursos e sobreposição de ações com impactos regionais.

Vários aspectos diretos e indiretos relevantes da PNDR são discutidos no capítulo, que se inicia pela apresentação da política e descrição das diferenças de desenvolvimento econômico e social existentes no território brasileiro no momento de construção da PNDR, as quais formaram a base de construção da política. A análise de tais diferenças possibilitou a criação de tipologia de atuação da PNDR que também está apresentada na seção 2 deste trabalho. Segue-se a isso breve apresentação dos atuais mecanismos de financiamento da PNDR e das possibilidades de criação de novos mecanismos deste tipo, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

Na seção 3 do capítulo é apresentada breve descrição de alguns programas formulados por vários ministérios e lançados pela Presidência da República, que foram escolhidos por apresentar

impactos diretos ou indiretos sobre o perfil das desigualdades regionais. Na formulação dos programas, estava presente um dos principais megaobjetivos do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007: a redução das desigualdades regionais.

Na seção 4, é avaliado o nível de compatibilidade existente entre as diretrizes da PNDR e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), além de outros programas com algum viés de desenvolvimento regional, implementados por diferentes ministérios como o MI, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Na seção 5, é realizada análise do desempenho econômico recente das regiões brasileiras e disparidades regionais frente à PNDR. São apresentados quadros das políticas e do desenvolvimento regional, sem, contudo, procurar estabelecer qualquernexo causal. As Considerações Finais do estudo fecham o capítulo.

O capítulo 14 apresenta avaliação preliminar da atuação recente do governo federal na área habitacional, com foco na Política Nacional de Habitação (PNH) e nos programas do PPA 2008-2011, sob gestão do Ministério das Cidades (MCidades). O trabalho traça inicialmente diagnóstico rápido das necessidades habitacionais existentes no país, mostrando que o setor habitacional brasileiro apresenta problemas estruturais que impedem o acesso à moradia digna para todos os cidadãos, embora este seja um dos direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Em 2007, o déficit habitacional já alcançava 6,3 milhões de domicílios, cujos componentes principais são a coabitação familiar e o ônus excessivo com o pagamento de aluguel, e cuja incidência ocorre, sobretudo, nas áreas urbanas e menores faixas de renda. Quanto à qualidade do atual estoque de moradias, verifica-se que ainda existiam, em 2007, cerca de 15 milhões de domicílios urbanos em condições de moradia inadequadas – sendo a maior parte desta inadequação em razão da ausência de solução apropriada para o esgotamento sanitário –, concentrando-se nas regiões Nordeste e Sudeste. Outros problemas habitacionais referem-se à segregação espacial da população residente em assentamentos precários – cerca de 12 milhões de pessoas, segundo dados do MCidades para 2000 –, à expansão desordenada das cidades em direção às áreas periféricas e ao conseqüente esvaziamento dos centros urbanos tradicionais. Embora as necessidades habitacionais ainda sejam bastante elevadas, detecta-se também, paradoxalmente, a existência de estoque considerável de domicílios vagos, superando, inclusive, os números do próprio déficit habitacional, indício da presença de graves ineficiências no funcionamento do mercado habitacional brasileiro.

O texto prossegue com breve balanço histórico das políticas federais de habitação, descrevendo características principais e resultados mais relevantes. Destaque-se que a política habitacional passou por fase de desarticulação e grande instabilidade institucional após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, tendo peregrinado por quatro ministérios diferentes, no período de nove anos até a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), ligada ao MPOG, em 1995, no primeiro governo FHC. Naquele momento, foram retomados os investimentos em habitação após estabilização da economia, depois de longo período de paralisação dos investimentos na área, na gestão do ex-presidente

Fernando Collor de Mello. Na época da SEPURB, foi criada a maioria dos programas e das ações habitacionais que existem atualmente, como é o caso dos programas Carta de Crédito, Pró-Moradia, Habitar Brasil e Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), cujas ações foram redistribuídas entre os atuais programas do PPA. A SEPURB foi sucedida pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedu), ligada à Presidência da República, em 1999, no segundo governo FHC, culminando com a criação do MCidades, em 2003, no primeiro governo Lula.

Sob esse ministério, foi aprovada a Política Nacional de Habitação, em 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação e definiu as diretrizes gerais que passaram a orientar a atuação do governo federal no setor habitacional. Entre os objetivos gerais preconizados por esta política, destacam-se as medidas legislativas que ampliaram o volume de recursos e/ou garantiram a continuidade do fluxo financeiro para os programas de financiamento imobiliário destinados tanto para as menores faixas de renda (Habitação de Interesse Social – HIS) quanto para as faixas de renda média e alta (Habitação de Mercado).

O governo federal também adotou medidas para dinamizar a indústria da construção civil e revisou os programas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para melhor focalização dos recursos deste fundo público na população de menor poder aquisitivo. Em 2008, foi formulado o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), definindo estratégia de ação para equacionar os principais problemas habitacionais brasileiros nos próximos 15 anos. Algumas das medidas previstas no PLANHAB foram incorporadas ao programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em março de 2009.

A seção 4 analisa os principais programas habitacionais constantes dos dois últimos PPAs, dando destaque especial ao acompanhamento do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, o principal programa governamental com recursos orçamentários (59,4%). A atuação do governo na área habitacional apoia-se em cinco programas finalísticos executados desde o PPA 2004-2007, com poucas alterações: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Habitação de Interesse Social; Reabilitação de Áreas Centrais; Habitação de Mercado; e Qualidade e Produtividade do Habitat.

Comparando-se a previsão de recursos orçamentários para esses programas entre os PPAs 2004-2007 e 2008-2011, nota-se nitidamente a atual prioridade conferida ao Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, o qual não só teve previsão de recursos ampliada em proporção superior à previsão dos demais programas, como também apresentou o melhor desempenho na execução financeira destes recursos. Em parte, o foco sobre este programa explica-se pelo amplo espectro de suas ações, envolvendo prevenção de riscos e recuperação ambiental de áreas degradadas, construção de equipamentos comunitários e infraestrutura física, instalações hidráulico-sanitárias no interior dos domicílios, ampliação e reforma das unidades habitacionais, parcelamento de glebas, regularização fundiária e trabalho social e comunitário. Entre suas ações, destacam-se as de *Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários* e as de *Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários (Habitar Brasil)*,

por terem executado 100% do investimento previsto no PPA 2004-2007, e a ação de *Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários*, por apresentar o melhor desempenho com relação à execução física – 96,8% das famílias previstas foram beneficiadas.

Característica em comum entre as ações supracitadas refere-se à sua inclusão no PAC a partir de 2007, o que lhes garantiu fluxo contínuo de recursos e explica o bom desempenho em termos de execução financeira. A inclusão das ações acima no PAC demonstra claramente a opção política do atual governo em privilegiar a construção de obras de infraestrutura, que tiveram o fluxo financeiro garantido e livre de contingenciamentos ao serem incluídas no programa, enquanto outras ações igualmente relevantes, para melhorar as condições habitacionais da população, foram relativamente negligenciadas – como as ações de regularização fundiária e de prevenção de riscos, que sofreram contingenciamento e apresentaram baixos índices de execução orçamentária. A análise da evolução dos indicadores de desempenho sugere impacto bastante positivo das ações componentes do programa, pois os indicadores relativos aos serviços de acesso a água, esgotamento sanitário, banheiro no interior da moradia e adensamento excessivo apresentaram sensível melhoria entre 2003 e 2007. Já os indicadores relativos à regularização fundiária permaneceram relativamente constantes ao longo do tempo, mostrando que o programa não conseguiu avançar muito neste quesito, seja em razão do baixo volume de recursos dedicados a esta rubrica, seja das dificuldades, complexidades e morosidades inerentes ao processo de regularização fundiária.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários é relativamente bem focalizado e que suas ações produzem importantes efeitos no sentido de promover a inclusão social da população em estado de vulnerabilidade e combater a segregação espacial, contribuindo, dessa maneira, para o alcance de vários dos objetivos do governo constantes do PPA 2008-2011.

Na última parte do capítulo, apresentam-se as perspectivas e os desafios para o setor habitacional e fazem-se algumas sugestões para melhorar o desempenho da política e dos programas. Argumenta-se que o governo federal foi bem-sucedido no alcance de alguns dos objetivos constantes da Política Nacional de Habitação, mas outros objetivos e diretrizes foram negligenciados; sobretudo, os relativos à ocupação do solo urbano e à regularização fundiária. Também foi enumerado que os programas e as ações estiveram muito calcados na execução de obras físicas, ancorados nos projetos componentes do PAC e na facilitação do acesso à casa própria.

Como principal conclusão, o capítulo recomenda integração às ações habitacionais propriamente ditas com outras ações de natureza social, como política de geração de emprego e renda, saúde, educação, juventude, reforçando os trabalhos sociais do PAC. Destaca, ainda, que ações como locação social, autoconstrução assistida e recuperação de centros urbanos deveriam ser fortalecidas, sobretudo nas metrópoles e cidades de maior porte, permitindo localização mais favorável das famílias na cidade, junto aos equipamentos urbanos e centros de emprego. Também é enfatizada a necessidade de ações de desenvolvimento institucional para a melhoria do desempenho dos programas, bem como da formulação de políticas e programas habitacionais mais diversificados e adequados aos

níveis de renda e às reais necessidades habitacionais da população brasileira. Por último, alerta-se para os perigos relativos ao aumento do volume de crédito e subsídios à demanda, caso estes não sejam acompanhados de medidas para estimular o melhor aproveitamento e o aumento da oferta de terra urbanizada e habitação popular em localizações com boa acessibilidade.

Na sequência, o capítulo 15 aborda as transformações recentes nos padrões de financiamento da política nacional de saneamento básico, focalizando aspectos referentes à evolução da cobertura dos serviços e ressaltando as limitações institucionais que incidem sobre o desempenho da política, cativa de modelo organizacional tradicionalmente centralizado, em que vigoram critérios de alocação de recursos que ainda se apresentam social e regionalmente regressivos.

A Política Nacional de Saneamento Básico tem obtido amplo apoio social em torno de seus objetivos essenciais, processo que se traduziu em crescentes aportes de recursos públicos e na formalização do novo marco regulatório do setor. A partir de 2003, ocorreram mudanças significativas no padrão de financiamento da política de saneamento, após a contenção de investimentos durante os anos 1990. As contratações realizadas entre 2003 e 2006, com recursos onerosos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do FGTS atingiram R\$ 6,4 bilhões, média de R\$ 1,6 bilhão em valores correntes; a soma total dos valores contratados com recursos não onerosos (OGU) e onerosos (FGTS e FAT), no mesmo período, situou-se em torno de R\$ 12,5 bilhões, média anual superior a R\$ 3 bilhões. Em 2007, ano de lançamento do PAC, ocorreu novo salto no padrão de investimentos, quando, apenas nesse ano, os valores contratados atingiram R\$ 10,2 bilhões.

O capítulo também destaca que parte do crescimento recente da cobertura dos serviços pode ser creditado à estratégia institucional e à política de investimentos assumidas pelo governo federal a partir de 2003. O governo ampliou o leque de programas existentes, integrou ações antes dispersas entre órgãos distintos e dinamizou os principais programas federais, transformando-os em carros-chefes da ação governamental no âmbito de suas respectivas fontes de recursos. A conjugação destas ações contribuiu para ampliar a cobertura relativa dos serviços de saneamento. Os serviços de abastecimento de água por rede geral, que cobriam 75% dos domicílios, em 1993, passaram para 83,3%, em 2007. Quanto aos serviços de esgotamento sanitário por rede coletora, a cobertura domiciliar passou de 38,9% para 51,3%, no período de 1993-2007 (IBGE, 2007).

Durante 2008, foram contratados R\$ 12,2 bilhões, sendo R\$ 5,9 bilhões originários de fontes orçamentárias, e R\$ 6,2 bilhões, de fontes onerosas. O recorte regional dos investimentos realizados nesse ano também mostra algumas especificidades nas orientações redistributivas do gasto federal em saneamento básico. Das fontes orçamentárias, 29,73% foram aplicados no Nordeste, 23,94% no Centro-Oeste, 18,40% no Sudeste e 17,44% no Norte, restando 10,45% para o Sul. Tal quadro modifica-se quando os recursos considerados são de fontes onerosas (FGTS e FAT): 45,05% dos recursos originários destas fontes foram destinados ao Sudeste, enquanto o Norte foi contemplado com 18,15% e o Nordeste com 16,88%, cabendo ao Sul 15,91% e ao Centro-Oeste 4%. Este perfil demonstra que a tradicional divisão regional entre

fontes onerosas e não onerosas manteve-se com a vigência do PAC, visto que os recursos do FGTS e do FAT são orientados para os contratantes que dispõem de capacidade de pagamento dos financiamentos e base técnica para execução de projetos mais complexos.

O capítulo conclui que, apesar de o governo federal ter contemplado os estados mais carentes com investimentos substanciais, o grande volume de investimentos com recursos do FGTS e do FAT que foram destinados ao Sudeste revela que os estados desta região, tradicionalmente melhor contemplada pelos serviços de saneamento básico, ainda continuam sendo os principais e absolutos beneficiários do gasto federal neste tipo de serviço.

Os programas que mais comprometeram recursos do OGU em 2008 foram: *Serviços Urbanos de Água e Esgotos* (R\$ 1,8 bilhão, 30,95% dos recursos do OGU) e *Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano* (R\$ 1,6 bilhão, 26,68% dos recursos do OGU). O detalhamento dos gastos orçamentários por modalidade de serviços demonstra que durante 2008 foram alocados R\$ 1,7 bilhão nos serviços de abastecimento de água, R\$ 1,2 bilhão em esgotamento sanitário e R\$ 1,08 bilhão na modalidade de saneamento integrado, restando para a drenagem urbana R\$ 170 milhões.

O perfil do gasto por modalidade de serviços com recursos onerosos (FGTS e FAT) demonstra que o processo de alocação de recursos com estas fontes ocorreu principalmente em torno dos serviços de esgotamento sanitário (R\$ 2,5 bilhões), o dobro dos recursos aplicados em sistemas de abastecimento de água (R\$ 1,2 bilhão), sendo destinado, ainda, R\$ 1,4 bilhão para os serviços de saneamento integrado. Tais montantes revelam que o governo federal tem induzido as grandes empresas estaduais a investirem nos serviços de esgotamento sanitário, quebrando a tradição das empresas do setor, que sempre optaram por investir em sistemas de abastecimento de água, serviço mais rentável e menos oneroso no processo de implantação que o de esgotamento sanitário por rede.

Reconhecido o grande esforço de contratação que vem sendo realizado pelo atual governo, um dos grandes desafios da Política Nacional de Saneamento Básico é a solução dos problemas relativos ao ciclo temporal de desembolso dos recursos e contratos. Este sempre foi o grande problema do setor, que tem o ritmo de execução dos contratos condicionado pelos perfis técnico e operacional dos operadores, principalmente os das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB) e dos Serviços Municipais Autônomos de Água e Esgotos (SAAE).

Com o advento do PAC, o governo federal assumiu estratégia ativa de negociação com os tomadores de recursos em torno da melhoria da dinâmica temporal dos gastos, e os investimentos contratados em 2009 apresentam nível de desembolso superior a 20% até o momento. Mas parte do problema deriva do perfil normativo dos programas federais de saneamento. Os programas vinculados às fontes onerosas apresentam mais requisitos técnicos no processo de contratação, mas possibilitam aos agentes contratantes ampla liberdade no processo de alocação dos recursos após a assinatura dos contratos. Contrariamente, os requisitos técnicos para a contratação nos programas referenciados

nas fontes do OGU são frágeis e imprecisos, mas o processo de controle político-administrativo do orçamento e os incentivos políticos envolvidos induzem os contratantes a agilizarem o ciclo de desembolso.

Em que pesem as significativas mudanças que vêm ocorrendo no padrão de investimentos da Política Nacional de Saneamento Básico nos últimos anos, o artigo evidencia que até 2007 tais investimentos foram insuficientes para reduzir significativamente o estoque do déficit absoluto, embora tenham contribuído para ampliar os níveis de cobertura relativa dos serviços. Também se observa que as desigualdades regionais continuam significativas, apesar da evolução da cobertura relativa nas regiões mais pobres do país. Considerando-se a situação dos serviços domiciliares de abastecimento de água por rede geral – rural e urbano, em 2007 – percebe-se que, enquanto a região Sudeste apresentava cobertura de 91,8% dos domicílios particulares permanentes, na região Nordeste tal cobertura era de 75,7% e na região Norte, de 67,1%. Quando se observam os serviços de esgotamento sanitário por rede – rural e urbano – para esse ano, as disparidades são mais significativas. Enquanto a região Sudeste dispunha de 79,4% de cobertura domiciliar, as regiões Nordeste e Norte apresentaram, respectivamente, 29,7% e 12,2% de cobertura domiciliar. Até mesmo as regiões Sul e Centro-Oeste apresentaram índices bastante inferiores ao do Sudeste, 32,7% e 34,8% de cobertura domiciliar, respectivamente (IBGE, 2007).

O capítulo destaca que se o quadro geral de cobertura dos serviços no país pode ser explicado preponderantemente pelo volume global dos investimentos realizados, não se pode afirmar isto em relação às desigualdades sociais e regionais vigentes na política de saneamento básico. A explicação mais provável para o perfil socialmente regressivo e regionalmente desigual dos serviços deve ser procurada principalmente nos distintos padrões de desempenho das companhias estaduais. Por sua vez, como as CESBs detêm grande autonomia operacional, muitas optam por investir nas áreas mais rentáveis e ocupadas por segmentos sociais que podem assumir os custos dos serviços. Na raiz deste último problema, o modelo operacional atribui aos agentes concessionários de política organizada, sob monopólio natural, e apresenta-se como serviço contínuo de amplo poder decisório na definição social e regional dos investimentos.

Nesse sentido, o artigo conclui que um dos grandes desafios da Política Nacional de Saneamento Básico é a modificação dos incentivos operacionais contidos nas regras dos programas federais de saneamento básico. Sem modificações no modelo organizacional e decisório do setor e no escopo normativo dos programas, o custo social do esforço de investimentos realizados pelo governo federal continuará implicando fortes limitações para o processo de universalização dos serviços.

O capítulo 16 efetua o acompanhamento de dois dos principais programas desenvolvidos pelo MCidades no âmbito da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável: o Programa Mobilidade Urbana e o Programa de Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros. Inicialmente, resgatam-se três aspectos relevantes para a compreensão da atual situação da mobilidade urbana nas médias e grandes cidades brasileiras,

tais como: *i*) mudança de abordagem da política federal no enfrentamento da questão do transporte e da mobilidade urbana observada nas últimas três décadas; *ii*) avanço das leis e normas jurídicas que tratam deste tema; e *iii*) breve diagnóstico das condições de mobilidade neste grupo de cidades entre 2003 e 2007.

Em seguida, apresenta-se análise sintética dos programas do MCidades supracitados. Esta abarca o período 2004-2008 e destaca, além das características básicas dos programas – objetivo, público-alvo, tipo de ações envolvidas etc. –, a coerência com a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável e o desempenho em termos financeiros.

Ao longo da trajetória da política federal de transporte urbano, tem se observado mudança no tratamento de tal questão. Se, até meados dos anos 1990, as políticas federais lidavam com o transporte nas cidades como questão eminentemente de *infraestrutura viária*, a análise dos documentos oficiais do governo federal indica que, a partir daquele período, gradualmente, a abordagem das políticas públicas no setor passou a lidar com a mobilidade urbana como funções social e econômica essenciais para o desenvolvimento urbano.

Essa abordagem da mobilidade urbana fica evidenciada, por exemplo, com as diretrizes gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, que passa a: *i*) priorizar os modais de transporte coletivos e os não motorizados; *ii*) pautar políticas públicas para pessoas com restrição de mobilidade sob o princípio de acesso universal à cidade; *iii*) fortalecer os poderes locais em sua capacidade de gestão da mobilidade urbana nos municípios; *iv*) reconhecer a necessidade de desenho institucional e regulatório mais adequado para a questão do transporte urbano e que seja capaz de promover cidadania e inclusão social por meio da expansão do acesso da população aos serviços públicos de transporte coletivo; e *v*) reconhecer a necessidade de maior articulação entre as políticas de mobilidade e as de desenvolvimento urbano e meio ambiente.

O tratamento dado ao setor de transporte urbano também vem passando por importantes transformações no corpo das normas jurídicas nacionais. Ao longo das últimas décadas, observou-se a criação de série de leis, normas e até a promulgação de Constituição Federal que vêm oferecendo tratamento mais detalhado ao setor. Na Constituição, são destacados diversos artigos que avançam sobre maior institucionalização da política urbana e ampliação de direitos sociais relacionados ao transporte urbano, como o direito do aluno ao transporte escolar e a gratuidade do transporte público coletivo para idosos. A Carta Magna ainda abriu espaço para série de leis que visam garantir atenção adequada dos serviços de transporte urbano aos portadores de necessidades especiais. Também são marcos importantes a criação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que torna obrigatória a elaboração de plano de transporte urbano integrado para os municípios com mais de 500 mil habitantes, e o Projeto de Lei nº 1.687, encaminhado em 2007 pela Presidência da República ao Congresso Nacional, que propõe as novas diretrizes da Política de Mobilidade Urbana.

Apesar desses avanços, o capítulo revela que as reais condições de mobilidade nas cidades brasileiras ainda enfrentam muitos desafios. Os dados mostram que as condições de

mobilidade urbana no Brasil vêm indo em direção a cenário cada vez menos sustentável, em que os modais de transporte coletivos e não motorizados têm perdido espaço (ANTP, 2008), e 6,3 milhões de brasileiros gastavam pelo menos duas horas diárias no percurso de ida e volta de casa ao trabalho (IBGE, 2007).

Os principais programas federais do MCidades que atuam justamente no sentido de reverter essas tendências são o Programa Mobilidade Urbana e o Programa de Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros. Ambos são constituídos fundamentalmente por ações de investimento em sistemas de transporte, além de apoio técnico e financeiro à elaboração e implementação de projetos de transporte urbano. A análise das características básicas desses dois programas revela clara coerência com as diretrizes gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, pensada em torno dos princípios de acessibilidade universal e que incentiva o uso de modais de transportes coletivos e não motorizados.

Quanto à execução física desses programas, o relatório oficial de avaliação do PPA 2004-2007 elaborado pelas equipes gerenciais desses programas reconhece que, em geral, o desempenho das atividades manteve-se abaixo do previsto e que as metas previstas pelo PPA para estes programas para o ano de 2011 não deverão ser atingidas. Entre os fatores que mais contribuem para o baixo desempenho, estão questões que envolvem desde infraestrutura disponível para equipe gerencial em condições inadequadas e quantitativo de pessoal insuficiente até impasses mais graves, como insuficiência de recursos, contingenciamento orçamentário e excessiva burocracia que têm implicado atraso na liberação de recursos.

A análise do desempenho financeiro desses programas abarcou o período 2004-2008 e foi capaz de revelar dificuldades em torno de sua gestão orçamentária. O breve histórico destes programas indica também a importância de se reavaliar suas fontes orçamentárias a fim de garantir maior estabilidade dos recursos e protegê-los eventualmente de decisões políticas pontuais. Segundo informações disponíveis no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), os recursos orçamentários do Programa Mobilidade Urbana receberam incremento em 2007 e 2008, o que possivelmente ocorreu em função do PAC. O mesmo não se observa para o Programa de Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros, que teve seu orçamento quase duplicado nestes cinco anos. Apesar de seu orçamento ter saltado de R\$ 572,4 milhões, em 2004, para R\$ 914,1 milhões, em 2008, pelo menos, aparentemente, os dois primeiros anos do PAC não tiveram nenhum impacto excepcional sobre os recursos orçamentários previstos para o programa.

O capítulo encerra com algumas considerações mais gerais sobre o esforço da política pública federal em abordar a questão do transporte urbano. Note-se, por exemplo, que, embora a política de transporte urbano tenha apresentado certa coerência interna, o desenvolvimento destes programas não carrega consigo perspectiva de integração às demais políticas públicas federais desenvolvidas em outros setores – industrial, de ciência e tecnologia, energético, ambiental, urbano, entre outros. Ainda após a criação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), em 2001, percebe-se falta de transversalidade aos programas federais de transportes urbanos em relação aos demais temas da agenda pública federal.

A medida recentemente adotada pelo governo federal visando apoiar a indústria automobilística com a desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para aquisição de novos carros particulares e suas possíveis consequências para o agravamento das condições de mobilidade nas grandes cidades do país elucida bem como determinadas políticas públicas que não são diretamente voltadas para a questão da mobilidade urbana podem, ainda que indiretamente, trazer efeitos negativos ao fortalecer tendência insustentável do transporte urbano. O capítulo esclarece, portanto, que somente o aperfeiçoamento dos programas diretamente envolvidos na Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável não será suficiente para avanço consistente das condições de mobilidade urbana no Brasil. Além do esforço de tirar os programas de transporte e mobilidade urbana do papel para a realidade, a implementação, sob perspectiva mais transversal, permanece como um dos principais desafios do setor nos próximos anos.

Finalmente, o capítulo 17 discute o Plano Amazônia Sustentável (PAS), iniciativa do governo federal lançada em 2008 com objetivo de incorporar a dimensão ambiental e promover o desenvolvimento sustentável da região, evitando que as estratégias sejam simplesmente transferidas para a Amazônia sem a adequação necessária à realidade regional. Para analisar as estratégias do PAS, com especial atenção ao enfrentamento do desmatamento, o estudo utiliza-se da abordagem qualitativa de *dinâmicas de sistemas*, buscando representar as inter-relações socioambientais e econômicas entre as principais estratégias realizadas, ou em implantação no âmbito do plano, de um lado, e a dinâmica do desmatamento, de outro.

Inicialmente, o capítulo apresenta retrospecto histórico da ocupação da Amazônia, mostrando que esta teve forte impulso a partir da década de 1960, quando o padrão de desenvolvimento marcado pelos eixos de integração fluviais começou a mudar em razão da construção de estradas, implantação de assentamentos, aeroportos e hidroelétricas, concessão de crédito para a agropecuária e estabelecimento da Zona Franca de Manaus. A mudança intensificou-se desde a segunda metade dos anos 1980, mediante políticas que proveram infraestrutura e incentivos para a imigração e os investimentos na região. A construção e a recuperação de grandes rodovias têm motivado a penetração de grandes projetos agropecuários e a colonização em dinâmica em que a pequena produção é substituída pela pecuária e, em seguida, pela produção de grãos, conformando área de transição junto às fronteiras leste e sudeste da Amazônia que tem sido denominada *arco do desmatamento* ou *arco do povoamento consolidado*. Como resultado deste processo, a população local passou de 3,8 milhões de habitantes, em 1950, para 23,6 milhões, em 2007.

Entretanto, algumas informações apresentadas no capítulo permitem questionar o modelo de desenvolvimento adotado para a Amazônia brasileira. Cite-se, por exemplo, que o crescimento do PIB da Amazônia ocorre a taxas menores que a média nacional, que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região é relativamente inferior ao nacional e que o desmatamento promovido já destruiu aproximadamente 15 % das florestas nativas. No que se refere ao desmatamento, especificamente, dedica-se espaço significativo para discutir os fatores associados a este fenômeno, enfatizando sua natureza multicausal e suas potenciais repercussões sobre as gerações futuras.

É nesse contexto que se insere a análise do PAS, o qual congrega diretrizes e objetivos em torno de quatro eixos estratégicos: *i)* ordenamento territorial e gestão ambiental; *ii)* produção sustentável com inovação e competitividade; *iii)* infraestrutura para o desenvolvimento sustentável; e *iv)* inclusão social e cidadania. Contrariamente às políticas para a região tradicionalmente implementadas, o plano considera em suas estratégias toda a área da Amazônia Legal – que compreende os estados do Acre (AC), do Amapá (AP), de Roraima (RR), de Rondônia (RO), do Amazonas (AM), do Tocantins (TO), do Pará (PA), de Mato Grosso (MT) e parte do Maranhão (MA) – e o restante do território do MA. Ou seja, trata-se de estratégia política que abrange área de 4.756 mil km², que corresponde a 55,86% de todo o território nacional.

O capítulo indica que a provisão de infraestrutura de suporte ao desenvolvimento regional e o ordenamento territorial têm sido as estratégias-chave na implementação do PAS. Em certo sentido, os impactos potencialmente negativos da primeira são compensados pela segunda. A partir destes eixos, outras estratégias vêm sendo implantadas. Tem-se investido intensamente, por exemplo, na ampliação e na intensificação da fiscalização das áreas protegidas – como reservas ambientais, terras indígenas e comunidades remanescentes de quilombos –, na tentativa de inibir a expansão desordenada da fronteira agropecuária.

Com o novo modelo de financiamento para a Amazônia, pode-se esperar a continuidade da redução da produção de grãos nas áreas de florestas. Isto deve promover redução do preço da terra, podendo gerar nova ocupação pela pecuária. Além disso, a queda na produção de grãos contribuirá para a redução da incidência de queimadas que, em conjunto com medidas do plano de combate às queimadas e ao desmatamento, devem conduzir à menor incidência de incêndios florestais.

Assim como nesses casos, muitos outros efeitos cíclicos das medidas contidas no PAS são explorados no capítulo, a fim de avaliar sua aderência aos principais desafios colocados.

Uma das contribuições mais importantes do estudo está na identificação de alguns pressupostos críticos em que se baseia o PAS e cuja concretização poderia afetar diretamente o objetivo maior de contribuir para o desenvolvimento regional sustentável.

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DIMENSÕES DA PROTEÇÃO SOCIAL E DA GERAÇÃO DE OPORTUNIDADES

A Parte IV enfoca as dimensões da atuação do poder público federal no que concerne à garantia de proteção social e à geração de oportunidades para os brasileiros. Estas dimensões da ação do Estado ganham materialidade por meio de amplo conjunto de políticas e programas que, provendo bens, serviços e benefícios monetários aos cidadãos, promovem a distribuição e a redistribuição de recursos, como renda, saúde, educação, cultura, entre outros, contribuindo para configuração de uma das faces mais evidentes do desenvolvimento de uma sociedade: a melhoria da qualidade de vida de sua população.

O conjunto das políticas sociais brasileiras de âmbito federal é consideravelmente abrangente – ainda que heterogêneo e incompleto em vários aspectos –, tendo sofisticado-se em termos do seu escopo, do número de beneficiários e da variedade de benefícios nas duas últimas décadas, sob o influxo das novas determinações constitucionais. De fato, ao buscar resgatar parte da enorme dívida social brasileira, a Constituição Federal de 1988 ressignificou os princípios da justiça e da solidariedade e colocou a ação social do Estado em novo patamar, ampliando os âmbitos da vida coletiva que passaram a estar sob sua responsabilidade e inscrevendo inúmeras garantias sociais básicas entre os direitos que gozam de proteção legal.

Assim, em período relativamente curto, o país assistiu – não sem muito embate e alguns revezes – à construção e à consolidação de sistema de proteção e promoção social de alcance não desprezível. Entre outras conquistas, inseriu-se na organização das políticas sociais brasileiras a ideia de seguridade social para promover a articulação dos direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social e afiançar o compromisso com a garantia de segurança aos indivíduos diante de riscos como a doença e a pobreza relacionada à insuficiência de renda, ao desemprego ou à incapacidade para o trabalho. Na mesma linha, rompeu-se o caráter estritamente contributivo das políticas sociais pré-1988, por meio da determinação de que a comprovação do exercício da atividade rural é critério suficiente para o acesso aos benefícios previdenciários por parte de todos os trabalhadores – de ambos os sexos – em regime de economia familiar, incluídos no sistema como segurados especiais. Outro caso exemplar desta ruptura é a inscrição da assistência social como direito de todos aqueles que desta necessitarem – em decorrência da vulnerabilidade social ou da violação de direitos –, independentemente de contribuição à seguridade social, devendo ser prestada por meio de serviços contínuos e disponíveis em todo o território nacional.

Igualmente relevante foi a fixação do salário mínimo (SM) como referência para os benefícios previdenciários e assistenciais permanentes e a instituição dos pilares de política ativa de combate à pobreza por meio da transferência de renda aos setores mais vulneráveis da

sociedade, concretizada inicialmente com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza – e posteriormente ampliada pelos programas de transferência condicionada de renda a famílias pobres com crianças e adolescentes entre seus membros, hoje unificados sob o Programa Bolsa Família (PBF).

Outros importantes avanços foram a constitucionalização do conjunto dos direitos dos trabalhadores assalariados e a sua extensão aos trabalhadores rurais e àqueles com vínculo empregatício não permanente – embora com prejuízo dos trabalhadores domésticos, que permaneceram privados de alguns direitos. Destaca-se ainda a instituição de elementos essenciais para reconfiguração do sistema público de emprego no país, o que ocorreu por meio da integração do seguro-desemprego aos demais benefícios da previdência social, da instituição do abono-salarial e da determinação de que a arrecadação das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) passaria a compor o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para custear ambos os benefícios. Cumpre lembrar que o Programa do Seguro-Desemprego inclui, além de transferências monetárias, ações que visam à reintegração do trabalhador ao mercado laboral, por meio da qualificação, da requalificação profissional, da orientação e da intermediação de mão de obra. Por sua vez, algumas determinações em prol da geração de emprego e renda merecem destaque, tais como: o financiamento de programas de desenvolvimento econômico pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com não menos que 40% dos recursos do FAT; o tratamento jurídico diferenciado e o apoio às microempresas e aos empreendimentos de pequeno porte; e o estímulo por parte do poder público ao cooperativismo e ao associativismo na atividade econômica.

A transformação na ação social do Estado no pós-1988 também pode ser verificada nas ações e nos serviços de saúde que foram investidos do caráter de “relevância pública” e cuja oferta deixou de ser segmentada ou restrita a determinados grupos e procedimentos, passando a ser universal, gratuita e integral e a contar, inclusive, com recursos constitucionalmente vinculados desde 2000. Adicione-se ainda o fato de que, ao lado da recuperação da saúde, os aspectos da promoção e da prevenção também ganharam relevância em meio às competências públicas neste campo, o que ampliou o espaço das ações de controle de doenças, de vigilância sanitária e epidemiológica e de informação da sociedade sobre hábitos não saudáveis que trazem riscos à saúde.

A afirmação da educação como direito de todos e obrigação do Estado, das famílias e da sociedade e a fixação do ensino fundamental como etapa de frequência obrigatória são aspectos essenciais na delimitação da atuação pública no que concerne à promoção social e à geração de oportunidades aos cidadãos. A vinculação constitucional de recursos públicos para o setor – que foi significativamente ampliada no caso federal, passando de mínimo de 13% para o de 18% – e a criação de fundo para integrar recursos dos diversos entes federados com o objetivo de financiar a manutenção e o desenvolvimento do ensino – o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – refletem o compromisso com a garantia de oferta universalizada de serviços nesta área.

Diante do amplo leque de responsabilidades assumidas pelo poder público para prover proteção para os cidadãos brasileiros, combater desigualdades sociais e gerar oportunidades mais equitativas de inserção para os diferentes grupos, o país assiste desde o início dos anos 1990 a (re)organização normativa e institucional das políticas sociais, com diversificação e relativa ampliação dos serviços públicos em diversas áreas. Alguns indicadores atestam os resultados positivos deste esforço. Em 2007, o pagamento de aposentadorias, pensões, auxílios e outros benefícios da previdência, ao lado das transferências por meio do BPC e do PBF, foram responsáveis por impedir que 44,2% de brasileiros se vissem em situação de pobreza extrema – renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. A longo prazo, tais ações, aliadas aos efeitos da política trabalhista, da valorização do salário mínimo e da própria melhoria do mercado de trabalho no período mais recente, fizeram que o país lograsse reduzir a proporção de pobres – pessoas vivendo com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo – de 44,9% para 28,8% da população entre 1989 e 2007, com o que a desigualdade de renda – embora permaneça em níveis extremamente elevados – diminuiu 7,8% no período, passando o índice de Gini de 0,599 para 0,552.

Em outros âmbitos, avanços também são observados. No caso da proteção ao trabalhador, a concessão do seguro-desemprego aumentou 17% entre 1995 e 2007, embora a taxa de cobertura tenha se mantido em torno de 64%. Na saúde, a taxa de mortalidade infantil – de menores de 1 ano – caiu de 49,4 óbitos por mil nascidos vivos, em 1990, para 21,2, em 2007, ao passo que a esperança de vida ao nascer passou de 68,5 anos, em 1995, para 72,1 anos em 2007. Na educação, a taxa de frequência à escola da população de 7 a 14 anos aumentou de 84,1% para 97,6% entre 1988 e 2007, enquanto na faixa de 15 a 17 anos o indicador cresceu de 52,4% para 82,1% e na de 4 a 6 anos passou de 26,9% para 77,6%. No período, o número médio de anos de estudo da população com 15 anos ou mais passou de 5,1 para 7,3 – ainda abaixo dos oito anos então obrigatórios pela Constituição – e a proporção de analfabetos com idade entre 15 e 24 anos caiu de 10% para 2,2%.

A despeito dos resultados que foram construídos ao longo de cerca de 20 anos, alguns embates importantes ocorreram no período, manifestando disputa de interesses por trás da definição da agenda de prioridades dos diferentes governos. Em linhas gerais, a Agenda Social enfrentou e ainda enfrenta dificuldades para legitimar-se nos termos definidos constitucionalmente. Prova disto é o fato de que os temas do financiamento do gasto social e de sua execução têm sido objetos permanentes de polêmica no debate público. No dia seguinte à promulgação da nova carta – mas especialmente a partir de 1993, quando muitas das determinações constitucionais represadas pela crise fiscal do fim dos anos 1980 entraram finalmente em vigor –, o novo patamar a que foram alcançados os recursos envolvidos na implementação das políticas sociais tornou-se questão.

Não raro, as críticas dirigidas ao gasto social fundamentam-se em argumentos variados que apontam desde problemas de gestão e de controle até sua suposta ineficiência e baixa capacidade redistributiva. Tais argumentos, aliados aos problemas enfrentados durante toda a década de 1990 no campo macroeconômico, motivaram série de reformas e ajustes na área social que, tensionando os avanços jurídico-legais obtidos, tenderam a restringir a alocação de recursos para as políticas sociais, afetando em especial a ampliação do contingente de seus beneficiários e do leque de benefícios disponíveis.

Não se pode desconhecer, por sua vez, que esforços importantes no âmbito da gestão das políticas são conduzidos na busca de garantir maior efetividade às ações implementadas na área social. Desenhos originais são aplicados às diversas áreas, práticas gerenciais inovadoras são empregadas, critérios de repartição de recursos passam por reformulações e novas formas de articulação entre a União, os estados e os municípios e destes com o setor privado são testadas. A introdução de mecanismos de monitoramento e a avaliação das políticas sociais também intensificam-se com vista a garantir o controle da atuação pública e, com isso, permitir o seu aprimoramento e acompanhamento por parte da sociedade.

É importante notar que, paralelamente a tais esforços e em movimento que não respeita os limites do debate, novas questões ascendem à pauta política cobrando encaminhamento por parte dos gestores públicos. Neste período, temas como inclusão previdenciária de novos grupos, melhoria da qualidade dos serviços educacionais e de saúde, reforma urbana, necessidade de garantir segurança com cidadania, incorporação do combate às desigualdades de raça e gênero na concepção e na implementação das políticas públicas e o antigo, mas ainda atual, combate à pobreza foram inscritos com força considerável na agenda pública. Juntos, somam novos desafios a um projeto de desenvolvimento do país que se queira verdadeiramente inclusivo.

Os textos aqui reunidos tratam de algumas das questões que afetam as políticas sociais brasileiras na atualidade, tendo como foco privilegiado seu desenho e alguns aspectos envolvidos em sua implementação no período recente, especialmente em 2008. Três dos textos que compõem esta parte da publicação abordam políticas de grande envergadura e visibilidade entre aquelas de corte social, que atendem a número expressivo de brasileiros e estão entre aquelas tradicionalmente consideradas prioritárias nas agendas de governo, a saber, as políticas de saúde, educação e – algo mais recente – transferência condicionada de renda às famílias pobres. Os capítulos 18 e 19 apresentam discussões mais gerais sobre a definição de prioridades na área social e o padrão de execução do gasto com programas e ações neste campo. O capítulo 23 apresenta os resultados preliminares de esforço de avaliação da ação do Estado no campo da cultura. Ao fornecerem balanço das ações implementadas nestas diferentes áreas, este conjunto de textos pretende sinalizar para alguns dos desafios e das perspectivas de curto e médio prazos que incidem sobre a consolidação e o sucesso das iniciativas do governo federal no âmbito da proteção social e da geração de oportunidades.

O capítulo 18 discute a mais recente iniciativa de priorização das ações de governo na área social. Lançada pela Presidência da República em 2007 e inserida no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, a Agenda Social tem o objetivo de contribuir para a promoção da inclusão social com cidadania, garantindo mais foco na articulação e na ampliação da escala de algumas ações consideradas essenciais. Estas ações foram organizadas nos sete eixos descritos no quadro 1.

QUADRO 1
Agenda Social do governo federal

Eixos	Iniciativas
1 Redução das desigualdades	Ampliação dos benefícios do PBF Geração de oportunidades às famílias pobres Ampliação dos serviços socioassistenciais Superação da pobreza rural – Territórios da Cidadania
2 Saúde	Ampliação das políticas de saúde
3 Educação	Maior qualidade da educação
4 Cultura	Ampliação das políticas de cultura
5 Juventude	Integração dos programas de juventude
6 Direitos da cidadania	Mulheres Quilombolas Povos indígenas Criança e adolescente Pessoas com deficiência Documentação civil básica Povos e comunidades tradicionais
7 Segurança	Segurança pública com cidadania

Fonte: Casa Civil da Presidência da República (2008).

O texto traz dois tipos de análise. De um lado, apresenta detalhadamente as ações que compõem cada um dos eixos da agenda e alguns dos resultados já obtidos na implementação das ações previstas, os quais, como se verá adiante, serão retomados nos demais capítulos que compõem a Parte IV e também naqueles da Parte V desta publicação. De outro lado, analisa o significado da Agenda Social na definição das prioridades governamentais e sua relação com o PPA.

Uma das questões discutidas no texto refere-se à estratégia de priorizar determinadas ações do plano, o que permite tratar de forma diferenciada aquelas que efetivamente têm peso maior na condução do governo, merecendo monitoramento próximo pela Presidência da República e gozando de poder de barganha distinto na negociação de contingenciamentos orçamentários. Entretanto, o texto indica que tal estratégia está diretamente relacionada às limitações da metodologia adotada para elaborar os PPAs, que, desde o PPA 2000-2003, congregam em seus programas todas as ações correntes do governo federal. Assim, deixam de apresentar o caráter seletivo que a ideia de “plano de governo” sugere e assemelham-se mais a orçamento plurianual. Com isso, as opções estratégicas de direcionamento da atuação federal, como a do atual governo de promover o “desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade”, permanecem relativamente ofuscadas no PPA em meio ao amplo conjunto das ações que movimentam a máquina pública. Por sua vez, o próprio plano perde eficácia como instrumento de planejamento e orientação do governo.

Outra discussão levantada pelo capítulo remete à tensão entre a Agenda Social e as pautas setoriais dos diferentes órgãos de governo. O fato de a primeira ter se originado a partir das prioridades indicadas pelos ministros da área social é elemento importante que contribui para a concertação dos esforços governamentais. Entretanto, por ser enxuta e ter sido definida em meio a processo claramente político conduzido pelo núcleo do governo,

a agenda, em certo sentido, sobrepõe-se ao processo decisório levado a cabo pelas estruturas de planejamento dos diversos órgãos federais no momento de elaboração de seus planos setoriais e do PPA 2008-2011. Como as prioridades setoriais definidas a partir de critérios mais estritamente técnicos – ainda que permeados por questões de ordem política – também não são incorporadas de maneira destacada no PPA, estas acabam tendo sua visibilidade prejudicada, o que dificulta a compreensão mais acurada do sentido de conjunto das ações dos diversos órgãos de governo na área social.

Algo dessa discussão sobre as dificuldades envolvidas na tentativa de garantir efetividade às opções estratégicas de governo no campo social faz-se ecoar no capítulo 19, que propõe análise da realização dos gastos de ministérios e órgãos sociais em 2008, enfocando especialmente o volume de recursos aplicados, o perfil qualitativo das despesas realizadas e o nível de execução atingido. O texto aponta que, dos R\$ 378 bilhões gastos pelos órgãos sociais – cerca de 30% da execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União –, a absoluta maioria ficou concentrada em apenas cinco: Ministérios da Previdência Social (MPS) – 55,8%; da Saúde (MS) – 14,3%; do Trabalho e Emprego (MTE) – 9,4%; da Educação (MEC) – 8,7%; e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – 7,6%. Observa-se que aproximadamente 96% das despesas estiveram comprometidas com áreas que fazem valer obrigações constitucionais importantes, como pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais, incluído o seguro-desemprego, e as vinculações de recursos para educação e saúde. Tal repartição, no entanto, revela a drástica restrição a que está submetida a priorização efetiva das áreas de cultura, segurança pública e direitos da cidadania, constantes da Agenda Social.

No que diz respeito ao nível de execução orçamentária, os dados apresentados no texto mostram que se atingiu 95,8% no geral, embora tenha havido diferenças marcantes entre as diversas pastas. Este desempenho foi superior ao do conjunto do orçamento fiscal e da seguridade social (90,1%) – excluído o refinanciamento da dívida pública mobiliária federal –, tendo sido puxado para cima por órgãos como os Ministérios da Previdência Social e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Juntos, tais órgãos apresentaram nível de execução superior a 99%, o que se explica pelo fato de suas principais despesas corresponderem a transferências quase que automáticas a pessoas – por meio não apenas dos benefícios previdenciários e assistenciais, mas também dos benefícios do Programa Bolsa Família –, que somaram R\$ 201,9 bilhões.

Nos casos em que a execução orçamentária ficou abaixo de 80%, os problemas indicados no texto estiveram relacionados, em alguns casos, à novidade institucional de determinadas agendas e de alguns órgãos, como foi o caso da Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (Seppir). Em outras situações, como ocorreu com os Ministérios da Cultura (MinC) e das Cidades (MCidades), a baixa execução deveu-se às circunstâncias envolvidas na implementação de ações centradas em investimentos, que são realizadas por meio de convênios ou operações de créditos entre governos federal e local, exigindo longos processos de negociação e tramitação antes de ser efetivamente implementadas.

Na realidade, o texto chama atenção para o fato de que, na classificação de todo o gasto social, segundo a natureza da despesa, o item investimentos ficou bastante prejudicado. Em 2008, apenas 3,3% dos recursos destinaram-se a este tipo de gasto, enquanto a maioria (82,9%) foi absorvida por *outras despesas correntes*, seguida das despesas com *pessoal e encargos sociais* (10%). Estes dados apontam outra questão delicada na repartição dos gastos sociais, que impacta diretamente a ampliação e o aparelhamento de equipamentos, como escolas, postos de saúde, centros de referência de assistência social e espaços culturais, por exemplo, que se realizam por meio de investimentos.

Outra discussão de interesse apresentada no texto diz respeito à evolução do gasto social como percentual do produto interno bruto (PIB) brasileiro. Para tanto, acrescentam-se aos gastos realizados pelos órgãos sociais as despesas de caráter social de outros órgãos federais – pagamento de benefícios a servidores, transferências a inativos e pensionistas de extintos territórios e recursos que compõem o Fundo Constitucional do Distrito Federal –, chegando-se a estimativa preliminar de R\$ 432,9 bilhões para o gasto social federal (GSF) em 2008. Este montante correspondeu a 14,98% do PIB, mesmo patamar alcançado no ano anterior. Tal fato é interpretado no texto como indicação da desaceleração no ritmo de crescimento do GSF em comparação ao registrado entre 2003 e 2007, quando se obteve acréscimo de 2 pontos percentuais (p.p.) na relação com o PIB em apenas quatro anos. Isto sugeriria que, frente a outras pressões que se colocam sobre as contas públicas, o GSF pode estar se aproximando de seu limite.

Dado o caráter pró-cíclico do GSF, o capítulo levanta discussão oportuna sobre os possíveis impactos da presente crise econômica internacional sobre sua trajetória futura. O ponto aqui é que, justo quando as políticas sociais são mais necessárias, os gastos sociais, além de não conseguirem manter seu crescimento, não respondem adequadamente às necessidades do país. Nesse sentido, o texto aponta que o rápido equacionamento da crise, seguido pela recuperação e pela retomada do crescimento, constituem fatores importantes para a manutenção da trajetória e dos efeitos positivos do GSF.

O capítulo 20 faz “balanço” do Programa Bolsa Família, que teve a ampliação de seus benefícios e a geração de oportunidades para as famílias beneficiárias inscritas no eixo *redução das desigualdades* da Agenda Social. O texto apresenta de forma bastante detalhada a complexa logística envolvida na implementação do programa, bem como algumas das polêmicas que o circundam. Traz ainda alguns elementos que permitem a comparação da experiência brasileira com outras observadas em nível internacional.

Criado em outubro de 2003 para unificar os programas de transferência condicionada de renda do governo federal então existentes – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Programa Nacional de Acesso à Alimentação e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) –, o PBF uniformizou critérios de entrada, valores, agência executora e sistemas de informação. Com a unificação, duas modalidades de benefícios voltados às famílias pobres passaram a compor o programa: o benefício fixo, no valor de R\$ 62,00, destinado a todas as famílias cuja renda *per capita* é inferior à linha de pobreza extrema – até R\$ 60,00; e o benefício variável,

pago de acordo com a presença de crianças e adolescentes com idade de 0 a 14 anos – no valor de R\$ 20,00 – e de 15 a 16 anos – no valor de R\$ 30,00 –, até o máximo de três benefícios por família elegível. Este benefício pode complementar o anterior, no caso das famílias em situação de pobreza extrema, ou ser pago de forma isolada, para famílias pobres com renda *per capita* superior a R\$ 62,00 e inferior a R\$ 120,00.

O texto levanta questões interessantes em relação à focalização do PBF, que estaria acompanhando os melhores padrões internacionais, mas ainda conviveria com defasagem no número de beneficiários. No primeiro semestre de 2009, este número atingia a cifra de 11 milhões de famílias, o que correspondia à meta de atendimento estabelecida no lançamento do programa e que foi alcançada em 2006, não tendo se alterado desde então. As novas famílias que se tornaram beneficiárias o fizeram como resultado do desligamento de outras. Nesse sentido, o texto destaca o anúncio de que a cobertura do programa atingirá 13,7 milhões de famílias até o fim de 2009, possibilitando a incorporação de mais de 2,5 milhões que não estavam sendo atendidas. Alerta, no entanto, que a exclusão de famílias elegíveis é resultado não apenas de eventuais falhas de controle do programa, mas também do próprio fato de que os benefícios do PBF são pagos na medida das possibilidades orçamentárias e de acordo com as metas planejadas. Tal situação faz que estes sejam caracterizados por alguns analistas como quase direito.

Outra questão polêmica abordada no texto diz respeito à cobrança de contrapartidas, nas áreas de educação e saúde, das famílias beneficiadas pelo programa. No primeiro caso, estas devem garantir que seus filhos apresentem frequência mínima à escola; no segundo, devem realizar exame pré-natal, acompanhamento nutricional e manter o acompanhamento de saúde em dia. Caso haja falhas recorrentes com relação às contrapartidas, as famílias são desligadas do programa e o benefício – que, em princípio, é concedido por período de dois anos – é cancelado. O texto aponta que, entre os que defendem as contrapartidas, prevalece a lógica de que estas podem representar importantes oportunidades de desenvolvimento do capital humano dos membros jovens das famílias; já entre aqueles que as criticam, prepondera o argumento de que estas podem acarretar ônus adicional sobre as famílias pobres. O texto mostra que o governo federal tem se mantido equidistante das duas posições ao manter a cobrança de contrapartidas, mas exercer controle relativamente modesto de ambas, especialmente no que se refere à saúde. Ainda assim, atualmente 85% das famílias têm suas contrapartidas educacionais acompanhadas, sendo o número correspondente para saúde de 59%. A eficácia no acompanhamento levou a que dois terços das famílias que não cumpriram adequadamente as contrapartidas tenham perdido o benefício em 2008, contra apenas um terço nos cinco anos anteriores.

As dificuldades decorrentes da intrincada articulação institucional requerida para implementar o programa são outra questão que merece destaque no texto. Descritos de forma sucinta, estão envolvidos os seguintes atores: as mais de 5,5 mil municipalidades, encarregadas da identificação e do cadastramento das famílias elegíveis, bem como do acompanhamento das contrapartidas que são exigidas destas; a Caixa Econômica Federal (CEF), no que diz respeito à operação do Cadastro Único e ao pagamento dos benefícios; os Ministérios da Saúde e da Educação, na consolidação das informações provenientes dos municípios sobre o cumprimento das

contrapartidas e no seu repasse ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), unidade do MDS responsável pela gestão superior do programa, que inclui a definição de normas de execução, metas, orçamento, valores de benefício, quotas por município, contrapartidas e critérios para concessão e suspensão do benefício; a formulação do questionário do Cadastro Único; a articulação com os municípios, os estados e outros órgãos do governo federal; e a realização de avaliações regulares do PBF. Esta rede de atores requer esforço não trivial em termos da gestão do programa, visando garantir o sucesso na pactuação de responsabilidades e na descentralização de iniciativas.

A despeito das dificuldades enfrentadas, o capítulo mostra que o PBF vem apresentando inequívoco impacto sobre a situação social brasileira. Em termos de desigualdade de renda, por exemplo, o PBF influenciou cerca de 20% da redução observada desde 1995, embora represente apenas 0,7% na composição da renda familiar dos mais pobres. No que se refere especificamente à pobreza, observa-se impacto relevante nas medidas que refletem o que ocorre na cauda inferior da distribuição, com diminuição em 18% na distância que separa os pobres da linha de pobreza – o hiato de pobreza – e de 22% na desigualdade entre os pobres – a severidade da pobreza. O texto chama atenção, entretanto, para o fato de que, dado o baixo valor dos benefícios, o PBF tem tido pequeno impacto sobre a redução da porcentagem de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza.

Em termos dos resultados referentes à condição nutricional das crianças beneficiadas pelo programa, não há indícios de efeito significativo do PBF, nem no nível nacional nem nas regiões, o mesmo fato podendo ser dito dos efeitos sobre a taxa de participação dos beneficiários adultos no mercado de trabalho. Observe-se que, para o caso das mães, o texto informa que o efeito é mais perceptível, sendo que elas podem chegar a trabalhar quase duas horas a menos em função de receber o benefício. Em termos da cidadania dos beneficiários, o texto destaca os estudos qualitativos que apontam que o PBF teve impacto positivo para as mulheres – as efetivas titulares do benefício – tanto no que se refere à compreensão de seus direitos e ao acesso à documentação básica quanto no que diz respeito às relações de gênero no espaço doméstico e à redução de seu isolamento social.

Diante das várias questões levantadas quanto à implementação e à ampliação do PBF nos moldes atuais e aos impactos já observados sobre a situação das famílias beneficiadas, o texto aponta aquelas que se apresentam como desafios especialmente relevantes para definição dos rumos futuros do programa. A mais fundamental, segundo o texto, relaciona-se à definição clara de seus objetivos: prover renda mínima aos seus beneficiários, garantir proteção social, gerar oportunidades ou incentivar a acumulação de capital humano? Desta definição conceitual mais geral seria possível extrair as respostas para diversas perguntas que assolam o PBF em termos da cobrança de contrapartidas, do tempo de permanência das famílias, da necessidade de instituir *portas de saída* ou da sua transformação em direito, entre tantas outras. O capítulo sugere que, no momento, o programa é híbrido de várias coisas, mas que, no futuro, deverá se definir como uma coisa ou outra para se consolidar em meio às políticas governamentais brasileiras.

Aprofundando a análise das prioridades na área social, o capítulo 21 discute o Mais Saúde, estratégia lançada pelo Ministério da Saúde em dezembro de 2007 com objetivo de articular programas e ações para enfrentar problemas históricos da área no país. O texto informa que o Mais Saúde estabeleceu diretrizes, prioridades e metas para o período 2008-2011, sendo de R\$ 89,5 bilhões o volume global de recursos federais a serem destinados à sua implementação. A estratégia inclui 73 medidas, que se desdobram em 169 metas distribuídas em sete eixos de intervenção, a saber: promoção da saúde; atenção à saúde; qualificação da gestão; força de trabalho em saúde; participação e controle social; cooperação internacional; e complexo industrial e de inovação em saúde.

O texto chama atenção para o fato de que o lançamento do Mais Saúde ocorreu no mesmo período em que o governo federal enfrentou e perdeu nova batalha pela renovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Nesse contexto, o exercício de 2008 já iniciou com déficit de cerca de R\$ 6 bilhões para as despesas regulares do Sistema Único de Saúde (SUS) e os recursos necessários à expansão das ações previstas no Mais Saúde – em montante de R\$ 4,1 bilhões naquele ano – inviabilizaram-se. Adicionalmente, argumenta-se que as restrições orçamentárias decorrentes da crise econômica internacional teriam contribuído para dificultar a execução da iniciativa em 2008 e 2009, restringindo suas ambições iniciais e conferindo ênfase a ações regulatórias e de fomento.

O capítulo alerta que, em decorrência dessas circunstâncias, os eixos de *promoção e atenção à saúde*, que congregam a maior parte das ações desenvolvidas no âmbito do SUS, sofreram impactos diretos, sendo que as ações destinadas à melhoria da capacidade de resolução da atenção básica, à reorganização da rede e à expansão de cobertura não foram concretizadas. Ainda assim, destacam-se alguns resultados positivos obtidos, especialmente em decorrência da articulação de programas, que permitiu remanejamentos de recursos ou melhoria de resultados. Entre eles, são mencionados: a expansão da estratégia Saúde da Família, com acréscimo de 2.500 novas equipes entre 2007 e 2008; a implementação de 386 Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF); a implementação de 2.569 equipes de saúde bucal e instalação de 176 novos centros de especialidades odontológicas; a ampliação da lista de medicamentos na assistência farmacêutica do SUS e no programa Aqui Tem Farmácia Popular – para anemia falciforme, AIDS e anticoncepção; e medidas voltadas para a correção de distorções na distribuição de recursos dos serviços de alta e média complexidade e para promover reajuste de valores de procedimentos da tabela do SUS.

No âmbito da *qualificação da gestão*, os esforços em 2008 deram sequência a ações que vêm se estruturando desde o início deste governo. Merecem destaque a elaboração de proposta de reorganização institucional do MS; a definição de processos de articulação entre as secretarias do MS; o estabelecimento de metodologia e implementação de sistema de acompanhamento das ações incluídas no Mais Saúde; e a implementação de mecanismos de contratualização de metas e resultados com os dirigentes de suas secretarias e órgãos vinculados. O ponto mais polêmico teria sido a discussão em torno da proposta de implantação do modelo de fundação estatal de direito privado nos hospitais públicos federais, que se tornou inclusive objeto de discussão de constitucionalidade.

No eixo *força de trabalho em saúde*, o capítulo destaca a realização de concursos públicos para servidores do MS e o apoio e o fomento a iniciativas visando orientar a graduação e a pós-graduação em saúde às necessidades de recursos humanos do SUS. Já no eixo *participação e controle social*, relata-se que foi assegurada a informatização dos 5.590 conselhos municipais de saúde do país, além de terem sido implantadas 15 novas ouvidorias do SUS, permitindo total de 15,6 milhões de atendimentos aos usuários. No âmbito da *cooperação internacional*, o destaque recaiu sobre os acordos com Moçambique, para construção de fábrica de antirretrovirais, com tecnologia da Fiocruz, e com o Uruguai, para garantia do acesso da população de 38 municípios de fronteira aos serviços de saúde de média e alta complexidade nos dois países.

Finalmente, o texto apresenta as realizações no eixo *complexo industrial e de inovação em saúde*, que registraram os resultados mais positivos do Mais Saúde neste primeiro período de implementação. O eixo é algo inovador na política setorial e pauta-se pelas seguintes estratégias: *i)* uso do poder de compra do sistema de saúde para fomentar investimentos e fortalecer a produção nacional; e *ii)* ampliação da presença do MS na formulação de medidas reguladoras e nos foros decisórios que reúnem os setores da ciência e tecnologia e do desenvolvimento industrial. Entre as realizações de destaque são citados desde o estabelecimento da obrigação do MS em indicar a lista de produtos estratégicos que subsidiará as operações do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde (Profarma) do BNDES – para o qual estão previstos recursos da ordem de R\$ 3 bilhões entre 2008 e 2012 – até os esforços para produção nacional de medicamentos que requerem uso intensivo de tecnologia, como antirretrovirais, vacina contra rotavírus e outros usados no tratamento de hepatite C crônica, AIDS, asma, tuberculose, hemofilia, controle do colesterol, controle da rejeição de órgãos em pacientes transplantados, controle de natalidade, transtornos psicóticos e diabetes.

A despeito dessas conquistas, aponta-se que a conformação das redes de atenção à saúde e a superação da fragmentação das ações em direção a modelo de atenção capaz de garantir o acesso e atender às necessidades de saúde da população persistem como desafios não superados. O texto indica que enfrentá-los exige volume crescente de recursos para custear a necessária expansão de ações e serviços e os investimentos indispensáveis à sua viabilização. Tais acréscimos não têm sido assegurados e muitas das ações que seriam estratégicas e estão previstas no Mais Saúde não puderam ser implementadas.

Na sequência, o capítulo 22 enfoca três temas que guardam estreita vinculação com a efetivação do direito à educação no Brasil, a saber: o analfabetismo entre jovens e adultos; os baixos índices de desempenho e rendimento dos estudantes das redes públicas de educação básica; e a ampliação e equalização do acesso à educação superior. O texto indica que o equacionamento destas questões é desafio incorporado na política que vem sendo implementada pelo governo federal, destacando duas iniciativas. A primeira delas é o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 2007, que conecta ações voltadas para educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização de jovens e adultos com a intenção de potencializá-las e reforçá-las reciprocamente. A segunda, o Plano de Metas Compromisso

Todos pela Educação, também de 2007, é concertação de ações e metas entre União e entes subnacionais por meio da qual são transferidos recursos financeiros adicionais e assessoria técnica aos aderentes.

O texto reúne vários indicadores, desagregados por diferentes dimensões, na tentativa de apresentar panorama acurado da situação educacional brasileira quanto aos três temas em foco e de apontar possíveis linhas de ação. No que se refere à taxa de analfabetismo entre jovens e adultos, por exemplo, aponta-se que o declínio observado entre 2004 e 2007 foi bastante lento, de apenas 1,4 p.p. Elucidativamente, o texto indica que a idade mais elevada, a localização do domicílio no meio rural e a condição de renda, nesta sequência, são variáveis importantes na compreensão das dimensões deste problema. Estas informações permitem identificar sobre que grupos e em quais espaços o poder público deve atuar na busca de atingir seus objetivos nesta área, esclarecendo ainda algumas das causas que dificultam o acesso e/ou a frequência da população-alvo nesta modalidade de ensino.

Na análise sobre o desempenho das redes públicas de educação básica por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), observa-se elevação pequena do indicador entre 2005 e 2007 – abaixo de 0,4 p.p. na média nacional –, embora tenha havido redução do número absoluto e da proporção de escolas com baixo índice de desempenho. O capítulo indica que, apesar de ter havido melhoria geral na perspectiva nacional, foram aprofundadas as diferenças regionais, em especial entre Sul, Sudeste e Nordeste. Outra constatação do texto é a de que o desempenho das redes estaduais foi superior ao das redes municipais, com exceção da região Sudeste, onde se observou o contrário, especialmente em escolas de 5^a a 8^a série. Os dados levantados também apontam que o rendimento dos alunos que logram concluir o ensino fundamental público está aquém do que seria desejado tendo em vista as metas estabelecidas para 2021. Em linhas gerais, ficam as sugestões de que os esforços voltados à equalização das condições de ensino precisam ser redobrados, de que o sucesso da municipalização do ensino fundamental depende do fortalecimento dos municípios e de que fatores intrínsecos à organização da vida escolar efetivamente precisam ser objeto de atenção pública, tal como já previsto no PDE.

Em relação ao tema do acesso dos estudantes ao nível superior, o texto revela dinâmicas diferenciadas entre a rede pública e a rede privada, no período recente, com clara desaceleração do crescimento da oferta de vagas e do número de novos estudantes na segunda. Observe-se, por exemplo, que, enquanto entre 2001 e 2004 o ingresso de novos estudantes aumentou 1,4% na rede pública e 28,3% na rede privada, de 2004 a 2007 os índices foram de 23,4% e 16,5%, respectivamente.

Para explicar tais fenômenos, o capítulo destaca dois tipos de fatores. De um lado, indica o novo dinamismo conferido à rede federal de ensino superior pelo Ministério da Educação no período recente, o que possibilitou a criação de novas unidades e o aumento da capacidade instalada das já existentes. Atente-se para o fato de que foi estabelecida a meta de dobrar o número de estudantes matriculados em cursos de graduação

nas universidades federais em prazo de dez anos. Isto inspirou a instituição, em 2007, do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e vem impulsionando também o aumento da oferta de vagas na modalidade de educação a distância, especialmente para professores da educação básica.

De outro lado, o texto sinaliza para saturação do modelo de expansão do ensino superior via rede privada, o que ocorreu ao longo da década de 1990 especialmente nas áreas que demandavam menores aportes de recursos em infraestrutura e equipamentos. Merece atenção o fato que a situação da rede privada de ensino superior poderia ser ainda pior no que se refere ao número de estudantes matriculados, não fosse o Programa de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni), linhas de financiamento que, juntas, viabilizaram o acesso de cerca de 780 mil estudantes – ou 20% do total – em suas instituições em 2007. Ainda assim, ocorreu variação negativa de 6 p.p. no aproveitamento das vagas ofertadas pela rede privada de ensino superior entre 2004 e 2007, ficando o índice abaixo de 48% no último ano.

Uma questão relevante abordada no texto diz respeito à contribuição do Prouni para equalização das oportunidades de acesso à educação superior no país. Esta contribuição fez-se perceber de forma inequívoca quando considerado apenas o aspecto da renda, mas de maneira menos evidente no caso do recorte racial. Fica a indicação de que tais resultados podem estar refletindo insuficiência da oferta de bolsas e/ou o fato de a demanda estar próxima da saturação, sobretudo na faixa de menor renda, em que é pequeno o número de candidatos negros que concluem o ensino médio e que almejam e/ou encontram-se em condições de prosseguir nos estudos em nível superior. Ainda assim, é notável que tenham diminuído as desigualdades de acesso no ensino superior, o que indica que a atuação pública efetivamente orientada para este objetivo – no caso, por meio dos programas de financiamento ao estudante – apresenta boas chances de ter sucesso.

Trazendo contribuição especial para esta publicação, o último capítulo da Parte IV apresenta os primeiros resultados da avaliação do Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva, coordenada pelo Ipea no decorrer dos anos 2007 e 2008. O programa tem como objetivo fortalecer o protagonismo cultural da sociedade brasileira e atua por meio do apoio, da valorização e da dinamização das culturas tradicionais e comunitárias cujos agentes principais são grupos e associações periféricas, promovendo sua articulação com meios modernos e tecnológicos de produção e difusão cultural.

A estratégia empregada no Cultura Viva visa que, em primeiro momento, as iniciativas comunitárias e associativas já existentes sejam identificadas e, posteriormente, passem a ser estimuladas, transformando-se em Pontos de Cultura e passando a receber recursos e equipamentos do Ministério da Cultura. Implantado a partir de 2004, o programa já representava, em 2007, 15% do orçamento do ministério e contava com total de 550 Pontos de Cultura localizados em 270 municípios distribuídos em todo o país. A avaliação conduzida por solicitação do MinC buscou analisar a efetiva capacidade do programa em articular e coordenar circuitos culturais periféricos em diferentes escalas.

Assim, o capítulo 23 trata de vários aspectos envolvidos na articulação direta entre governo federal e organizações da sociedade, trazendo subsídios interessantes para reflexão sobre o tema. Nesse sentido, cabe ressaltar que a avaliação do Programa Cultura Viva foi orientada por metodologia construída em consonância com os objetivos a serem atingidos, tendo a realização da pesquisa sido conduzida em etapas que visaram à captação da opinião de três atores fundamentais: os gestores federais do programa; os gestores locais dos Pontos de Cultura; e os pesquisadores e gestores federais efetivamente envolvidos na realização da pesquisa.

A primeira etapa consistiu na elaboração do modelo lógico do programa, momento que contou com a presença de toda a equipe gestora do MinC e em que foi possível reconstruir a teoria que dá sustentação ao Cultura Viva, identificando-se os indicadores de desempenho adequados, a realidade da implementação das ações, as condições de avaliabilidade do programa e os elementos para seu aperfeiçoamento. Embora o programa tenha sido priorizado pelo governo e goze de ampla legitimidade entre os agentes culturais, algumas preocupações manifestadas pelos gestores neste momento merecem ser evidenciadas, em especial as que dizem respeito às limitações institucionais do MinC, referentes a insuficiências do quadro de gestores, dificuldades na celebração de convênios, inadequação dos fluxos de recursos e inexistência de norma legal que fundamente o relacionamento do Estado com entidades da sociedade civil com baixo nível de organização/institucionalização.

A segunda etapa da avaliação consistiu em pesquisa de campo para aplicação de questionários aos gestores locais dos Pontos de Cultura. Nesta etapa, os problemas levantados pelos gestores federais do Cultura Viva foram amplamente corroborados, embora por ângulos diversos. A maioria dos gestores dos Pontos de Cultura considera que a filosofia do programa é adequada à realidade da cultura, mas que problemas de gestão, nos marcos legais e no processo de repasse de recursos, precisam de mudanças. As soluções indicadas para alguns destes problemas foi a simplificação de procedimentos burocráticos – em especial os relativos às regras de uso de recursos financeiros –, a capacitação das equipes que atuam nos pontos e o repasse de recursos para os municípios, que atuariam como mediadores entre o MinC e os Pontos de Cultura.

No que se refere à efetivação dos objetivos do Cultura Viva, foi possível identificar multiplicidade de agentes culturais que recebem apoio do programa nas diferentes regiões do país, com destaque para as associações/comunidades, que representam 55,7% do total de agentes apoiados – proporção que chega a 68,1% na região Norte. Os 390 Pontos de Cultura pesquisados têm como público-alvo crianças, adolescentes e jovens adultos, com ênfase nos estudantes da rede pública, e atendem de forma direta aproximadamente 87 mil pessoas, sendo 67,8% delas da própria comunidade. Trabalham nestes equipamentos 4,2 mil pessoas, 65% delas da própria comunidade, dos quais dois quintos são remunerados seja pela atividade realizada no ponto, seja pela comercialização dos produtos e das produções culturais disponibilizados por este circuito. Tais dados revelam que o programa de fato oferece incentivo a circuitos culturais de base local que dificilmente teriam condições de acessar outras modalidades de recursos públicos.

Dado interessante trazido pelo texto é o de que apenas 17% dos agentes culturais começaram a realizar atividades depois da criação do programa, o que significa que, embora o Cultura Viva potencialize as ações, a dinâmica dos circuitos comunitários é relativamente independente. Mesmo não sendo possível desprezar seu potencial para criação de novas experiências, uma vez que há forte preferência dos agentes culturais por articulações com órgãos públicos – especialmente as secretarias municipais, além do MinC –, constata-se que 43% de outros vínculos são feitos com instituições privadas.

A terceira etapa da avaliação correspondeu à realização de grupo focal com pesquisadores e equipe de gestores federais, com objetivo de que estes pudessem enunciar claramente o que foi observado durante a pesquisa de campo e que não estava bem representado nos questionários. As principais questões destacadas no texto dizem respeito à necessidade de definir com maior clareza as estratégias do programa, bem como de dotar o MinC de mais capacidade institucional para coordenar, qualificar e acompanhar as ações implementadas, de modo que o órgão não se converta em mero repassador de recursos. Outras questões levantadas revelam a precariedade dos equipamentos que o programa pretende fortalecer, em especial no que concerne à falta de capacidade gerencial dos Pontos de Cultura para prestação de contas, planejamento das atividades e implementação das ações planejadas. Diferentemente do que ocorreu em outros momentos, a descentralização para os municípios foi enfocada pelo ângulo dos riscos que traz para a implementação do programa, ao adicionar mediador no processo de transferência de recursos. Tal percepção sinaliza para desafios importantes, em termos tanto de articulação institucional quanto de controle, a serem considerados na implementação local de políticas induzidas pelo governo federal.

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENFOQUES ESPECÍFICOS E TEMAS EMERGENTES NA ÁREA SOCIAL

Dois eventos – entre outros – têm destacada importância no desenvolvimento recente do país. Um deles consistiu no avanço e praticamente no termo de transição demográfica, iniciada no fim dos anos 1970. Se, de um lado, esta anunciava certo arrefecimento da pressão demográfica sobre serviços sociais básicos, como saúde e nutrição infantil, educação básica, extensão da escolaridade para os jovens entrando na vida ativa etc., de outro, trazia problemas inéditos para o brasileiro, destacando-se o de haver crescente volume de pessoas idosas com suas específicas necessidades e experiência quase inexistente para atendê-las a contento.

O outro evento, conexo ao primeiro, reside nas contraditórias tendências do desenvolvimento brasileiro desde os anos 1980. Embora frequentemente chamada de “década perdida” – principalmente por haver ficado, então, à margem dos movimentos de globalização –, na realidade esta foi marcada por notáveis mudanças: paulatina e incompleta redemocratização; forte emergência de diferenciados movimentos sociais; maior afluência de população para regiões metropolitanas (RMs) e para centros polarizadores de porte médio do interior no Sul – Sudeste e, na sequência, para centros do Nordeste e do Centro-Oeste. E por aí adiante. No sumo, ensaiavam-se algumas condições básicas para vindouro ciclo de redução das enormes desigualdades deixadas por acelerado crescimento e transformação da economia moderna, ocorridos nas décadas anteriores.

Não obstante, as frustradas tentativas de recuperação da dinâmica econômica – em meio às persistentes e elevadas taxas de inflação, aos impactos das reiteradas crises provocadas pela dívida externa e aos vários surtos recessivos e de instabilidade dos rumos do sistema produtivo e das políticas públicas – tenderam não apenas a agravar as desigualdades de rendas e oportunidades sociais, mas a torná-las mais nítidas e a disseminar, entre os grupos afetados, a percepção das distâncias sociais e das disparidades de níveis de vida a que estas conduziam. E tudo isso ainda se tornou mais evidente quando finalmente se conseguiu firmar a estabilidade monetária e robustecer os fundamentos macroeconômicos. Pois tais vantagens vieram acompanhadas de custo social relativamente elevado, marcado pelo crescimento tímido e intermitente no resto dos anos 1990, com pífia acumulação de capital e, por conseguinte, acentuada precarização do emprego de par com a queda nos níveis da proteção social e da qualidade dos serviços públicos e, ainda, com a reconcentração das rendas.

Não surpreende, portanto, que aflorassem novos focos de conflito social. Tanto há mais mulheres trabalhando quanto se revelam as desigualdades de gênero no trabalho como noutras dimensões da participação social. A rapidez com que estas atividades extradomiciliares surgiram, predispondo-as a maior autonomização pessoal, não seria acompanhada, porém, de mudanças substanciais nos padrões das relações familiares e interpessoais, em especial com os homens, o que se traduziu na revelação dos dramas de violência familiar decorrentes, em parte, deste descompasso.

Mudanças na estrutura familiar combinam-se com isso, afetando, de uma parte, a disponibilidade e a qualidade da atenção à criança pequena e aos filhos menores e pré-adolescentes; e, de outra parte, prejudicando as condições com que os jovens chegam ao momento – não raro precoce – da maior inserção social.

Tais assimetrias, no fundo, são parecidas e estão associadas às que introduzem outros tipos de conflitos na passagem para a juventude. Dificuldades para articular a instrução (educação formal escolar) à aquisição de qualificações – ainda na acepção fordista de organização da produção – e de competências que vão além desta qualificação – o novo desafio posto pela reestruturação produtiva nos anos 1990; dificuldades para obter emprego de qualidade e/ou escapar da precarização lideira da marginalidade e da ilegalidade; dificuldades para ganhar maturidade e chegar à constituição de nova família, de novas redes de sociabilidade e para exercitar de pleno a cidadania.

Não por último, cabe mencionar, nesse mesmo diapasão, que a sociedade brasileira não estava culturalmente preparada para outra decorrência da transição demográfica: o alentado crescimento da população idosa. Novamente, a família metropolitanizada, mais intensamente empenhada na geração da renda familiar, pressionada por carências e pouco acesso a serviços sociais, com seus membros mais jovens ainda dependentes da coesão doméstica, também perde capacidade de exercer sua antiga função de abrigo e cuidado dos mais velhos. E os sistemas institucionalizados – comunitários, filantrópicos e, em especial, públicos – tampouco se haviam expandido e qualificado para suprir tais insuficiências.

Esse leque de problemas conflui para novo espaço de políticas públicas, as quais dificilmente se encaixam nos “territórios” setorializados das políticas sociais compensatórias das décadas passadas. A crítica a esta abordagem setorializada – em verdade, trata-se de políticas dominadas pela visão reducionista e ritualizada de estamentos especializados da burocracia – vem sendo alimentada por fortes debates mais recentes. Uns projetam-se nesta publicação no artigo sobre a “transversalidade”; outros na discussão dos limites da participação via colegiados/conselhos, em que se pretende enquadrar as controvérsias entre representação e delegação; outros ainda na observação das próprias deficiências de diagnóstico, formulação e/ou desenho e implementação das estratégias de intervenção pública.

Nesta Parte V, portanto, faz-se intento de compreender os escopos e de apreciar o desempenho e alguns resultados de várias políticas públicas que têm por alvo as questões de inserção social destas populações específicas – crianças, jovens, mulheres, idosos etc.

É incontestável a vital importância da atenção infantil – que os organismos internacionais insistentemente mencionam como *childcare* – como uma das bases para ulteriores ganhos de inclusão social e de elevação do bem-estar coletivo. E, nesta medida, como se viu no Relatório de Monitoramento da Educação para Todos 2007, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em todo o mundo tem ocorrido forte movimentação para ampliá-la, crescente mobilização de recursos e evidente campo de inovações nas estratégias e nas tecnologias de intervenção pública e privada. Inspirando-se nos avanços em curso nesta área, não há como negar que o Brasil vem ampliando seus esforços para dar conta dos imensos problemas ali envolvidos.

A começar pelo porte do desafio, que é salientado logo ao início do capítulo 24, quando afirma que não se trata apenas das sequelas das “precárias condições de vida e limitadas oportunidades garantidas às crianças, como também pela população a ser atendida”. A cada cinco anos, para se ter ideia, incorporam-se à população geral nada menos do que 15 milhões de crianças novas – quase um décimo da população total –, para conformar o contingente de 0 a 5 anos de idade. Este número é superior ao da população *total* de 37 dos 41 países da América Latina e do Caribe. E mais: inobstante a notável redução das taxas de natalidade no Brasil, este contingente permanecerá neste volume pelos próximos dez anos.

Daí a relevância do estudo aqui empreendido, cujo escopo é o de descrever a situação atual e a evolução recente das condições de vida das crianças, assim como as oportunidades a que têm tido acesso, desde seu nascimento até completarem 5 anos de idade. É parte central desta análise avaliar como tais condições de vida e oportunidades variam espacialmente e de acordo com as condições socioeconômicas das famílias.

Ao contrário do que se verá noutros segmentos de intervenção social, a avaliação empreendida mostra que o Brasil tem apurado adequadamente o desenho de boa parte das políticas de atenção infantil, ganhando em sinergias entre alguns deles e, por conseguinte, obtendo resultados animadores. Desde logo, o texto identifica as razões pelas quais as taxas de mortalidade situam-se em padrão até melhor do que o almejado nas Metas de Desenvolvimento do Milênio; ao mesmo tempo em que, sobrevivendo, as crianças estão também superando as taxas de subnutrição que marcavam negativamente o país há alguns anos. E, ademais do ritmo em que tais indicadores melhoram, chama atenção o fato de este ter sido claramente equalizante. Não só a mortalidade e a subnutrição declinaram, mas o acesso e a utilização de ampla variedade de serviços expandiram-se muito mais entre crianças em famílias com alta vulnerabilidade do que entre aquelas não vulneráveis. E este avanço veio refletido também no declínio das disparidades entre campo e cidade e entre regiões mais e menos afluentes do país.

Conquanto portadoras de tais virtudes, as estratégias adotadas não são de modo algum completas e plenamente satisfatórias. Afirma-se neste estudo que, a despeito de o país estar em rota certa para cumprir as Metas de Desenvolvimento do Milênio até 2015, devemos, ainda, atentar-nos ao fato de que, a cada ano, nascem mais de 3 milhões de crianças, levando a que o país tenha hoje população considerável com até 5 anos de idade – quase 20 milhões. Garantir a estas crianças as condições básicas de vida e as oportunidades necessárias para seu desenvolvimento é, e continuará sendo, um dos maiores desafios para as próximas décadas. O sucesso exigirá continuidade do progresso. Contudo, continuidade de resultados não significa necessariamente continuidade de ações. É fundamental que as políticas públicas se adaptem aos novos desafios e que as ações voltadas para as áreas em que o progresso tem sido relativamente mais lento sejam fortalecidas. Neste particular, é preciso dispensar especial atenção para a redução da mortalidade neonatal, a promoção do aleitamento materno exclusivo, a expansão do acesso ao saneamento básico e a redução drástica da proporção de crianças sem registro de nascimento.

Como foi antes mencionado, a capacidade de atender apropriadamente a população infantil – em especial as que se encontram sob condições de pobreza e de maiores riscos sociais – é, de certo modo, preâmbulo ao enfrentamento de questões agravadas pelo tempo e pelas condições passadas de lento crescimento econômico e insatisfatório desenvolvimento sociocultural. Como o são aquelas a que estão expostas os jovens – especialmente quando se tem em conta um de seus reflexos, o fato de o Brasil ostentar indesejado destaque mundial no tocante à mortalidade por causas não naturais – acidentes de trânsito e homicídios – de pessoas entre 15 e 29 anos de idade.

Outra vez, sublinha-se, no capítulo 25, a dimensão da população de referência – 50 milhões de pessoas ou cerca de 20% da população total. E aproximadamente dois terços deste contingente encontram-se em condições de complexo enfrentamento por causa do contexto de pobreza de onde provêm e das escassas perspectivas de inclusão social, caso não se ampliem as oportunidades de emprego, a oferta e a qualidade dos serviços públicos de educação, saúde e assistência que deveriam atendê-los e a efetividade de políticas públicas específicas que focalizem fatores determinantes de sua atual exclusão ou cerceamento de oportunidades.

É preciso notar que não há propriamente essa classe de políticas públicas, pelo menos como intervenção estrategicamente desenhada e institucionalizada. O estudo aponta para o fato de que há vários projetos, ações, programas ou iniciativas federais direcionadas ao jovem, que, regra geral, projetam-se em outras tantas intervenções em cada unidade federada e certamente em milhares de municípios. E procura, após histórico da miríade de ações dispersas e desconexas dos últimos 15 anos, examinar apenas um destes programas – que incorpora os avanços dos debates na sociedade civil e no espaço estatal e a que se tem dado maior suporte político-administrativo –, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem), instituído em 2004 e já sofrendo primeira grande reestruturação em 2007.

Originariamente, esse teria os seguintes propósitos: *i*) articular as ações federais voltadas ao público juvenil, em sua maioria dirigidas aos jovens de baixa renda; *ii*) estimular a participação de movimentos e coletivos juvenis nos debates e na formulação da política de juventude; e *iii*) melhorar as condições e a qualidade de vida dos jovens socialmente mais vulneráveis, por meio de transferências de renda e de ações de elevação dos índices de alfabetização, de escolaridade e de qualificação profissional – escopo da proposta original do ProJovem –, na perspectiva de melhorar as chances de inserção no mundo do trabalho.

Analisando as estruturas do programa e como este veio ajustando-se, inclusive após avaliação mais rigorosa em 2005-2006, para chegar à sua configuração atual, o estudo conflui para a constatação de que ainda não se alcançou desenhar política sistêmica e estrategicamente mais consistente para enfrentar a diversidade de situações e contextos em que se colocam os problemas das suas diferentes subpopulações-alvo. Saliente-se que suas conclusões iniciam-se com certa perplexidade, expressa do seguinte modo: o caminho tomado para implantar políticas integradas de juventude tem sido tortuoso, assim como tem sido

o da tentativa de construção de políticas a partir de uma agenda que inclua, de fato, as temáticas e os problemas juvenis, tendo os jovens como participantes deste processo. É preciso admitir, no entanto, por um lado, o esforço da esfera federal no sentido de criar novos traçados para a constituição de políticas que se voltam para jovens e, por outro, o fato de, geralmente, novos desenhos institucionais no âmbito da máquina estatal lutarem por espaços de reconhecimento, de interferência e de poder diante de estruturas burocráticas já enraizadas na administração pública.

Talvez menos conhecidas do público mais amplo são as especificidades dos problemas enfrentados pela crescente população idosa do país. Novamente, trata-se de contingentes demográficos de vulto – 20 milhões de pessoas com mais de 60 anos de idade. Naturalmente, nem todos portadores de limitações mais graves, assim como nem todos completamente desassistidos familiarmente. O capítulo 26 enfatiza, de início, sobretudo a identificação das frações deste contingente geral que demandam diferentes classes de cuidados, com base em mensurações dos três tipos básicos de limitações de que padecem:

- *Idosos com limitações instrumentais*: compreende os que não apresentam limitações funcionais, mas não conseguem ou têm grande dificuldade para realização de pelo menos uma das seguintes atividades:
 - Empurrar mesa ou realizar consertos domésticos.
 - Subir ladeiras ou escadas.
 - Abaixar-se, ajoelhar-se ou curvar-se.
 - Andar cerca de 100 metros.
- *Idosos com limitações funcionais*: são os que evidenciam algum grau de dificuldade no quesito “alimentar-se, tomar banho ou ir ao banheiro”.
- *Idosos sem limitações*: composto pelos demais idosos.

Isso feito, considera-se a categoria “quem cuida?”, procurando identificar quais tipos de atenção estariam disponíveis ou em carência no âmbito familiar, comunitário e institucional, para apontar quais encaminhamentos têm sido viáveis e utilizados pelos programas públicos de atenção ao idoso com necessidades específicas. O que se destaca aqui é que haverá crescente demanda por ações institucionais públicas – governamentais ou em parcerias sociais – na medida em que, também neste caso, tende-se a contar menos com o ambiente familiar tradicional para cuidar dos que venham a ter limitada sua autonomia de vida pessoal e social. Condição que tem a ver com os graus de afluência/pobreza dos grupos sociais em que se situam as subpopulações de idade mais avançada.

Assim, após minuciosa apreciação das linhas mais gerais de política pública e dos vários tipos de programas que focam tais populações, são apontadas algumas questões para uma agenda prospectiva de atenção ao idoso que vale destacar:

- É difícil acreditar que as tradicionais maneiras de financiar a Seguridade Social serão suficientes para lidar efetivamente com a população idosa do futuro em contexto de informalização elevada da economia.
- Também é difícil pensar que a família poderá continuar desempenhando seu papel tradicional de cuidadora. Mudanças nos arranjos familiares, na nupcialidade e no papel social da mulher estão em curso na sociedade. Isto pode levar a que a mulher tenha mais recurso para pagar pelo cuidado de seus membros dependentes, mas terá menos tempo para dispendê-lo com este cuidado.
- As reformas recentes do sistema de previdência não serão capazes de resolver seu financiamento no futuro e de garantir proteção social para os novos idosos. Parte expressiva da geração dos idosos do futuro já vivencia os efeitos da flexibilização do mercado de trabalho e do “engessamento” da Previdência Social, o que comprometerá sua aposentadoria no futuro.
- Sugere-se – tendo em conta o papel menor que as políticas públicas atribuem às instituições de longa permanência para idosos (Ilpis) – que se ajude a família a cuidar do idoso. A existência de sistema formal de suporte incorporando a família e a comunidade pode contribuir para que o idoso tenha atendimento mais qualificado, reduzindo seu grau de dependência e com isso diminuindo as pressões sobre a família e a necessidade de cuidados mais prolongados.
- Seria oportuno imaginar a criação de uma rede de assistência formada por centros de convivência, centros-dia, atendimento domiciliar, em suma, de outras formas de atenção que promovam a integração do idoso na família e na sociedade. Cada uma destas modalidades vai atender a necessidades diferenciadas e não vão eliminar totalmente a demanda por instituições residenciais.

Questões de natureza distinta são tratadas no capítulo 27, em que se aprecia a implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher. Salienta-se que, nesta seara, não se trata de engendrar soluções “técnicas” para problemas novos, mas sim de proporcionar recursos institucionais para estimular a mudança de padrões socialmente arraigados de relações interpessoais e, ainda mais difícil, de intervir sobre relações assimétricas de gênero longamente sancionadas pelos costumes familiares, pelos modos de vida em muitas comunidades e que apenas muito recentemente vêm sendo questionadas pelos meios de comunicação, angariando suportes na opinião pública.

É o que se constata no estudo, logo no seu início, quando as tentativas de concretizar e robustecer as intervenções governamentais – prescritas a partir dos debates públicos constitutivos do pacto – mostram-se hesitantes e pouco efetivas. De um lado, devido ao “caráter pioneiro e inovador da iniciativa e à desejável flexibilidade em seu desenho”, mas também, de outro lado, em função de “certa inexperiência na gestão de ações desta natureza – o que está ligado ao próprio caráter inovador do pacto e/ou ao pouco tempo dedicado à elaboração da sua primeira versão”.

Com efeito, há dificuldades para equacionar os focos de intervenção sobre as múltiplas dimensões deste problema que permitam identificar os agentes públicos mais aptos a levá-las a cabo, dimensionar o que pode ser feito e até mesmo delimitar os âmbitos de atribuições institucionais, de cooperação e de sinergia entre os organismos do governo e os entes da sociedade civil que possam atuar neste campo. É o que se mostra nas duas primeiras partes do estudo, inclusive trazendo, na seção seguinte, elementos de explicação para as variações de desenho estratégico e operacional para implementação de ações governamentais previstas no pacto e que também marcaram a evolução dos programas que o antecederam.

Ao examinar os resultados obtidos até o momento, ficam evidentes as dificuldades que enfrenta o governo federal por causa de tais ações, especialmente a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), criada em 2003, para dar-lhe curso. Desde logo, chama atenção o fato de a maior parte destas depender de iniciativas estaduais e locais que, supõe-se, deveriam seguir as diretrizes nacionais. E, como na maioria dos demais programas sociais operados mediante convênios intergovernamentais, isto envolve tortuosos trâmites burocráticos e incontáveis vedações de gestão orçamentária e financeira. Estes óbices entrelaçam-se com ajustes das concepções do programa para enquadrá-lo no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ao mesmo tempo em que na legislação pertinente, notadamente a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha).

Isso trouxe, afinal, maior complexidade ao programa, porquanto implicou ampliar seus escopos em relação ao combate à violência doméstica e intrafamiliar para outros âmbitos em que ocorrem atos de violência material ou moral, como institucionais e educacionais, por exemplo. De tal modo que o foco inicial muda a partir do lançamento da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, para agenda mais ampla:

- fortalecimento da rede de atendimento e implementação da Lei Maria da Penha;
- combate à exploração sexual de meninas e adolescentes e ao tráfico de mulheres;
- promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão; e
- proteção dos direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento da feminização da AIDS.

Isso requer maior capacidade de formulação de políticas, mais forte autoridade e institucionalização e, ainda, recursos mais robustos do que os efetivamente disponíveis. E, novamente, ampliam-se as exigências de integração de ações entre vários ministérios e tornam-se ainda mais difíceis os enlances com os governos estaduais e locais.

Não obstante, o capítulo finaliza com alguma dose de otimismo em relação às possibilidades que, aos poucos, vão-se construindo para em breve alcançarem-se resultados palpáveis, essencialmente por meio de redução significativa dos eventos de violência contra a mulher cotidianamente registrados nas instituições especializadas e na mídia.

Correlatamente, a persistente expansão de situações de conflito social, levando a preocupante incremento da violência em geral, é o tema do capítulo 28, dedicado à

avaliação dos passos iniciais do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), criado em 2007 em resposta às seriíssimas crises de segurança pública que eclodiram no Rio de Janeiro e em São Paulo no ano anterior. O texto confere atenção especial ao desenho do programa e ao seu desempenho orçamentário-financeiro em 2008.

O estudo constata, logo de partida, o que se configurará como focos potenciais de dificuldades para sua implementação: o Pronasci trouxe em seu desenho frentes de atuação de diferentes naturezas e com diferentes objetivos, indicando que foi concebido muito mais como *política* do que como *programa*. As chamadas ações estruturais, por exemplo, são mais ligadas às diretrizes gerais de política de segurança e em sua grande maioria não possuem o foco no público-alvo e nos territórios selecionados pelo programa, tendo metas e impactos mais abrangentes. Já os projetos locais destinam-se às regiões priorizadas e reúnem as ações a serem implantadas de fato nas comunidades selecionadas.

Com efeito, o Pronasci tem a ambição de constituir-se em ação articuladora de amplo leque de serviços, ao reunir em algumas localidades – designadas como *Territórios de Paz* – ações de proteção social, cultura e esportes, recuperação urbana, educação e saúde que devem ser articuladas ao policiamento comunitário e a mecanismos de acesso à justiça, aproveitando-se de projetos já existentes, sobretudo no âmbito do governo federal, e propondo alguns novos projetos. De pronto, no entanto, concentra seu foco em ações voltadas para formação e valorização dos profissionais em segurança pública, com ênfase sobre as práticas de policiamento comunitário; a criação de estabelecimentos penais especiais para jovens e mulheres; o apoio para as instituições de segurança pública dos governos estaduais, além de ações de caráter normativo. E confere algum destaque à combinação daqueles projetos de capacitação dos agentes policiais com a instauração de sistema de Bolsa Formação, destinado a policiais civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários e peritos inscritos nestes projetos.

Entretanto, é lembrado no capítulo que “embora [o Pronasci] enfatize o policiamento comunitário, não dá destaque às medidas voltadas para o controle da violência policial” e passa ao largo do fato de que “a ideia de segurança pública com cidadania também está ligada ao controle das práticas repressivas das forças policiais para que estas se limitem ao ‘uso legítimo da força’”. Situação que constrange as possibilidades de a população e as suas organizações civis respeitarem e cooperarem com a instituição policial – o que conduz à evidente perda de boa parte de sua eficácia. Não obstante, mostra desempenho – nos aspectos financeiros e de gestão – bastante agilizado, conseguindo enfrentar com certa desenvoltura os bem conhecidos óbices da falta de integração administrativa e institucional e das limitações da gestão financeiro-orçamentária.

Outro aspecto positivo do programa destacado no texto refere-se ao fato de o Pronasci incentivar a participação dos municípios na elaboração das políticas de segurança pública, inclusive propondo planos locais com ações e metas estabelecidas. Nos estados e nos municípios onde o Executivo, sobretudo estadual, já está empenhado na construção de bases comunitárias para a segurança pública, a gestão do Pronasci tende a ser mais bem conduzida e seus resultados mais promissores.

Os últimos capítulos 29 e 30 têm a ver com muitos dos fatores de configuração político-institucional e de tecnologias de gestão pública presentes nos programas antes analisados e que, de um modo ou de outro, respondem por partes importantes de seus sucessos ou fracassos. No capítulo 29, atinente às mencionadas “tecnologias”, procura-se avaliar em que medida a proposta de superação do tratamento convencional por organizações verticais setorializadas vem, de fato, instaurando-se como forma mais eficaz de gestão de áreas-problema inseridas nas agendas de política mais recentes. O capítulo 30 dedica-se à dimensão das estruturas políticas e aos dispositivos institucionais que permitiriam aos atores sociais envolvidos nestas áreas-problema – ou nas questões de acesso a bens públicos e semipúblicos ou a ofertas sistêmicas de proteção social e promoção humana – intervir nos processos de formulação de políticas e assegurar a persistência das estratégias e dos objetivos firmados nestes processos, ao longo de sua implementação e/ou na gestão dos sistemas que os provêm.

A proposta de tratamento transversal dos temas da agenda política nas estruturas de gestão, e em especial nas tecnologias de planejamento e orçamento público e de gestão de programas, pareceu ganhar adesão quando da revisão do exercício final do PPA 2000-2003 e mais ainda na elaboração do PPA 2004-2007, de par com a proposta de desenhar progressivamente os novos planos federais em termos de alocação territorializada de metas e recursos. Entretanto, esta postura encontrou fortes resistências, gerando certa ambiguidade na elaboração e na implementação de tais planos.

O estudo em pauta enfrenta, de início, o problema de explicar como ocorre tal ambiguidade, constatando que a transversalidade tem sido alvo de:

- más interpretações relacionadas ao conteúdo do conceito;
- dúvidas sobre sua real contribuição para conferir eficácia à gestão pública;
- debates sobre sua pertinência; e
- críticas quanto a restringir o emprego do conceito pelos órgãos governamentais a recortes populacionais específicos.

Diante disso, propõe-se a avaliar a incorporação do tratamento transversal nas políticas públicas voltadas para mulheres, negros, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e jovens, bem como as visões dos gestores destas políticas sobre o que seja transversalidade; pois, de modo diverso ao que, em geral, está ocorrendo, o conceito de transversalidade, em sentido estrito, pressuporia abordagem interdepartamental e criação de fóruns horizontais para diálogo e tomada de decisão, em que conhecimentos, recursos e técnicas acumulados em cada espaço institucional pudessem atuar em sinergia. Quando aplicado a políticas para grupos populacionais específicos, por exemplo, o conceito compreende as ações que, tendo por objetivo lidar com determinada situação enfrentada por um ou mais destes grupos, articulam diversos órgãos setoriais, níveis da Federação ou mesmo setores da sociedade em sua formulação e/ou execução.

Muito apropriadamente, no capítulo 29 destaca-se como elemento identificador daquele tratamento o modo como se encaminha a coordenação lateral. Como está explícito em vários conceitos de transversalidade, sua aplicação implica desenho institucional que favoreça relações menos marcadas pela hierarquia e pela centralização e mais aderentes a modelos de gestão lateral, nos quais os atores se reúnem com o interesse de cooperar para o alcance de objetivo comum. Nestes desenhos, a coordenação dos trabalhos envolve mais organização das agendas, acompanhamento das tarefas e relatoria do processo, e menos relações de mando e subordinação. A definição das atribuições ocorre de acordo com a *expertise* de cada participante, e a responsabilização dos agentes é definida conforme as competências típicas de cada órgão.

As limitações observadas poderiam ter sido originadas exatamente do sucesso da resistência das organizações burocráticas tradicionais em abrir mão do domínio sobre seus “territórios sistêmicos”, admitindo participar da solução de problemas colocados transversalmente, seguindo diretrizes superiores propostas para clientelas específicas, porém sem desconsiderar sua autoridade sobre o modo de alocação de seus recursos. Daí que, entre tais problemas, tenham se destacado os relacionados a segmentos populacionais cujas peculiaridades implicam maior vulnerabilidade à violação de direitos, como negros, mulheres, crianças, adolescentes, jovens e pessoas com deficiência. A condição peculiar destes grupos frente à política pública pode ser mais bem compreendida por meio do conceito de minoria política. A ideia de minoria aqui obviamente não se refere a uma variável demográfica quantitativa; deve-se entender as minorias como sinônimo de menoridade, cujo oposto é a maioria – e não a maioria. Historicamente, o termo referia-se àqueles indivíduos que estariam supostamente desprovidos das condições materiais e intelectuais necessárias à autonomia e ao exercício da cidadania plena – como as mulheres, os negros, os servos, as crianças e os doentes mentais. Trata-se, portanto, de noção política de minoria.

Para tanto, foram criadas a partir de 2003, por vezes revisando o que fora feito antes, secretarias especiais – regra geral vinculadas à Presidência da República – com o objetivo explícito de coordenar as ações do governo voltadas para essas populações: a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), que inclui ações voltadas para crianças e adolescentes e para pessoas com deficiência. Em 2005, soma-se a este conjunto a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). Desde então – e nesse sentido específico como foi analisado em capítulo anterior –, a transversalidade é o enfoque oficialmente adotado pelo governo federal nestas áreas.

Deve ser notado, portanto, que o foco nos grupos populacionais vulneráveis – ou minoritários – significaria também, em alguma medida, a restrição da prática da transversalidade em áreas-problema identificadas com tais grupos. Embora setores do governo federal tenham advogado em prol da transversalidade de forma mais ampla, não se obteve êxito na adoção desta agenda, encontrando a proposta da transversalidade refúgio nas políticas para as minorias.

Isso considerado, o estudo procura ver como se desenha a transversalidade na mente e nos corações dos agentes do Estado e na sua prática. Com este fito, foram coligidos e apresentados os resultados de alargada análise comparativa das ações empreendidas pelo governo federal para o alcance da transversalidade nas políticas para tais segmentos populacionais, tendo como base três grupos de agentes-chave:

- planejadores da política governamental em seu nível estratégico;
- gestores da transversalidade; e
- gerentes dos programas federais.

A análise empreendida intenta permitir a descrição, a partir daquilo que tais agentes entendem por transversalidade, dos resultados obtidos para cada grupo e área do governo. Só após esta descrição, a análise é aprofundada e demonstra-se o amplo leque de práticas, por vezes contraditórias, rotuladas como “transversais”, mediante análise documental – em que se busca a interpretação do discurso burocrático e político – e de sete entrevistas semiestruturadas com funcionários de alto ou médio escalão do governo federal cuja área de atuação caracterizasse-os como gestores da transversalidade ou planejadores.

Por fim, foi montado banco de dados, baseado nos questionários de avaliação do PPA respondidos por todos os gerentes de programa, em que eles informam se o programa contempla a questão da transversalidade no que se refere aos temas raça, gênero, pessoa com deficiência e/ou criança e juventude, detalhando sua ação em caso de resposta positiva. Condição que possibilitou mapeamento do que cada um destes grupos entende por transversalidade – e em que medida possíveis discordâncias afetam positiva ou negativamente a efetividade desta diretriz –, bem como o que cada ator faz, ou não faz, para promover políticas gerais ou específicas para cada um de tais temas.

Por meio da comparação entre as falas e as práticas dos planejadores, dos gestores da transversalidade e dos gerentes dos programas, faz-se possível também a compreensão de determinadas dinâmicas que contribuem ou prejudicam a implantação da transversalidade como prática do Estado brasileiro de hoje.

Entretanto, a pesquisa demonstrou que é comum a percepção, por exemplo, de que determinada secretaria especial possui agenda por demais militante e apartada dos interesses do governo em determinado tema ou que, ademais, determinado ministério não dá a devida importância à questão racial ou de gênero, por exemplo, contrariando a diretriz estabelecida pelo presidente da República para determinada questão. Por trás de tais falas, não raro observam-se a disputa pelos rumos da política e a importância relativa que a questão da transversalidade nas ações voltadas para as minorias deve ocupar em comparação a outros assuntos. Nestas situações, é comum que cada ator individual ou coletivo entrincheire-se em sua zona de conforto, reafirmando ritualmente a importância de seu tema em qualquer espaço institucional disponibilizado ou, inversamente, evitando ao máximo disponibilizar e/ou participar destes espaços de coordenação transversal.

No que se refere à coordenação lateral, observou-se o risco da centralização burocrática que resulta em sobrecargas de normatizações e tendência ao menor comprometimento por parte dos órgãos participantes. Tal risco é, infelizmente, exarcebado pela criação das secretarias especiais. Ainda que todos os entrevistados concordassem que o ganho de hierarquia tenha sido elemento importante para que políticas públicas centrais, como educação, desenvolvimento econômico, saúde e assistência social, tenham incorporado em seus desenhos as questões que dizem respeito aos grupos populacionais mais vulneráveis – e a expansão no orçamento de tais áreas parece confirmar tal percepção –, muitos admitiram que os acordos de alto escalão entre secretarias especiais – ou secretaria nacional – e ministérios eram frequentemente descumpridos por parte das equipes no nível gerencial.

Entretanto, conclui-se, dada a própria lógica dos aparatos burocráticos, que a tendência destas secretarias – muitas vezes apoiada pelo Palácio do Planalto – é a de requerer orçamentos próprios cada vez maiores, de forma a contornar a dificuldade encontrada em fazer que os ministérios atuem adequadamente sobre determinados temas. A opção inversa – isto é, propor a redução do orçamento e o aumento do quadro dedicado à articulação intragovernamental – ainda que coerente do ponto de vista da gestão governamental como um todo, implica por parte das secretarias especiais perda do poder e da governabilidade a respeito dos rumos da política. Seguidas tais demandas – legítimas – por maior orçamento, a tendência é que as secretarias especiais abandonem seu perfil de gestores da transversalidade e consolidem-se como órgãos executores de políticas, que irão competir com os demais ministérios por recursos tanto orçamentários quanto políticos.

Tomando por foco a progressiva expansão dos espaços e dos mecanismos de participação da sociedade civil na construção de políticas públicas e mesmo na tessitura dos processos decisórios de governo, o capítulo 30 “costura” outra série de questões que perpassam a análise e a avaliação dos fatores que contribuem para a pertinência e a eficácia das políticas sociais – ou falta de – consideradas nos estudos anteriores.

O texto procura: *i)* elucidar alguns dos motivos que contribuíram para crescente importância da criação de espaços de participação social no bojo do Estado democrático e, particularmente, no percurso brasileiro de institucionalização de mecanismos de democracia participativa direta; *ii)* examinar conjunto mais amplo de questões relativas às conferências nacionais realizadas no período 2003-2006, tais como: formas, métodos e processo de organização destes espaços públicos, bem como alguns elementos dos conteúdos debatidos; e *iii)* enfrentar as dificuldades para encaminhar suas deliberações aos canais apropriados, que deságuam na efetiva contribuição para a elaboração de políticas públicas.

De uma parte, para embasar esse encaminhamento, o texto examina com cuidado as razões pelas quais surgem as controvérsias sobre limites e vantagens da democracia moderna e as prescrições que derivam de certo descontentamento com a concepção liberal de democracia e que deram origem a novas concepções, em especial a das correntes contra-hegemônicas de democracias participativa e deliberativa. Destacam-se desde logo argumentos de Carole Pateman, respeitada representante da corrente participativa, no sentido de que a participação seria capaz

de desenvolver atitudes de cooperação, integração e comprometimento com as decisões, bem como aumentar o senso de eficácia política. Para isso, a autora defende que a concepção de “política” *stricto sensu* deveria ser ampliada para além da esfera nacional. E, assim também, os de Habermas, que formulou a teoria da democracia deliberativa e propõe que a democracia não pode se restringir ao sistema de seleção de governantes, limitando a participação ao momento do voto, pois não cabe desatrelar as decisões políticas do Estado das demandas advindas do mundo da vida, constituído pela sociedade civil, requerendo-se, portanto, lugar central para o processo discursivo de conformação das opiniões dos cidadãos.

De outra parte, no caso específico da situação brasileira, busca-se identificar no processo de redemocratização do país, ao longo dos 1980, as diversas raízes que vingaram na sociedade civil, primeiro como formas de resistência ao arbítrio e ao congelamento do processo político e, na sequência, para constituir novos padrões de mobilização, organização e participação política – de que o encaminhamento da constituinte foi um dos marcos.

Deriva daí, como corolário desse movimento histórico, o cenário de nova institucionalidade que – malgrado os percalços enfrentados na década de 1990 com sua maré montante de inspiração neoliberal dominando os centros de poder – veio se firmando. Aqui vale recuperar os termos do texto: “Hoje, (...) a quase totalidade das políticas sociais brasileiras – como saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, pesca etc. – conta com espaços institucionalizados de participação social. São os conselhos que se configuram como órgão administrativo colegiado com representantes da sociedade civil e do poder público. Muitos desses, com o apoio do Estado, passaram a desenvolver também Conferências Nacionais, que são consideradas espaços mais amplos de participação, onde representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e a adequação de políticas públicas específicas. Algumas conferências são regulamentadas por lei – conferências nacionais, estaduais e municipais da saúde e da assistência social –, outras são regulamentadas por decreto do Poder Executivo e há ainda aquelas que não possuem nenhum instrumento de institucionalização que obriga a sua realização.”

Entre as evidências de mobilização coligidas neste estudo destacam-se as de que, no período 2003-2007, ocorreram nada menos que 43 conferências – 38 nacionais e cinco internacionais, entre elas 16 inéditas – mobilizando cerca de 2 milhões de pessoas, pertencentes tanto a organizações civis quanto a governamentais. Igualmente, a de que foram instalados recentemente 11 novos conselhos dedicados a diferentes áreas de políticas públicas e defesa de direitos, elevando a quatro dezenas o número de conselhos nacionais que incorporam representantes das organizações da sociedade civil pertinentes. No início de 2007, destes conselhos nacionais participavam mais de 440 entidades não governamentais – organizações sindicais, patronais, movimentos urbanos, rurais, ambientalistas, de defesa de direitos, entre outros –, metade das quais integrava de mais de um conselho nacional, ultrapassando, no total, o número de 600 assentos ocupados pela sociedade civil. Outrossim, ao longo de suas demais seções, o estudo procura, ainda, caracterizar a composição, a dinâmica e os resultados políticos e substantivos destes eventos e espaços deliberativos, assim como seus liames com as estruturas convencionais da administração pública.

Conquanto isso mostre que houve, no período analisado, considerável expansão dos espaços de participação social direta na esfera pública social brasileira, o estudo assume com cautela que este fato represente avanço realmente significativo de redistribuição de poder político. Reiterando que não estava em seus propósitos fazer análise da qualidade de tal aumento de participação formal, chama atenção do leitor para a ingência de aprofundar investigações sobre o real grau de compartilhamento de poder que estaria ocorrendo entre as instituições da democracia representativa – governos e parlamento – e os espaços institucionalizados de participação social.

Concretamente, afirma que seria relevante elucidar algumas questões, tais como: *i*) teria o sistema político, de fato, conferido reconhecimento institucional aos espaços de participação social, incorporando sua interferência concreta no desenho das políticas públicas?; *ii*) teria a capacidade de pressão dos movimentos organizados da sociedade sido forte o bastante para mudar as estruturas de poder e transformar suas reivindicações em políticas públicas mais adequadas?; e *iii*) teria a sociedade civil, militante destes espaços, conseguido sobrepor-se aos canais de clientelismo e patrimonialismo que competem pelos mesmos recursos públicos?

Tal desenvolvimento de argumentos vivifica debate mais amplo que chega ao Brasil sobre a pertinência das abordagens dicotomizadas do embate entre democracia representativa e democracia direta para o aprofundamento da vida democrática, em especial no que tange à legitimidade e à representatividade requeridas das formas de participação da sociedade civil tanto nos espaços públicos de deliberação intraestatais, e mais especificamente governamentais, quanto nas mediações que instituições políticas – como partidos e liturgias parlamentares – pretendem exercer a título de canais preferenciais de representação dos interesses sociais e em especial dos pleitos de direitos sociais gerais e específicos.

Nessa linha, o estudo encaminha suas conclusões no sentido de que o evidenciado avanço da participação social por meio das conferências é uma resposta do Estado aos reclamos da sociedade civil por maior controle social e ampliação do espaço político. Assim, considera-se que o avanço da participação social a partir da realização de conferências aprofunda a democracia do país pelo reconhecimento de novos atores – diversidade –, pela inclusão de segmentos populares na seara política, pela ampliação da consciência de direitos da parcela excluída da população e pela criação de novos direitos. Entretanto, fica evidente que este é passo necessário, mas a completar-se de real avanço das conquistas democráticas para constituir elementos de garantia aos maiores ganhos de eficácia e relevância das ações do Estado.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Njobs Comunicação

Coordenação

Cida Taboza

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Danúzia Maria Queiroz

Lizandra Henrique Felipe

Regina Marta de Aguiar

Olavo Mesquita de Carvalho

Editoração Eletrônica

Andrey Tomimatsu

Danilo Tavares

Patrícia Dantas

Capa

Andrey Tomimatsu

Fotos

StockXpert

iStockphoto

Livraria

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

PARTE I
INSERÇÃO INTERNACIONAL E MACROECONOMIA BRASILEIRA

PARTE II
PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DIMENSÕES DA PRODUÇÃO E DA INOVAÇÃO

PARTE III
PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DIMENSÕES REGIONAL, URBANA E AMBIENTAL

PARTE IV
PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DIMENSÕES DA PROTEÇÃO SOCIAL E DA GERAÇÃO DE OPORTUNIDADES

PARTE V
PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENFOQUES ESPECÍFICOS E TEMAS EMERGENTES NA ÁREA SOCIAL

Ipea - Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

