

Planejamento e Desenvolvimento no Brasil: Relatório das Oficinas de Avaliação do PPA 2012-2015

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

**Planejamento e Desenvolvimento
no Brasil: Relatório das Oficinas de
Avaliação do PPA 2012-2015**

Dezembro de 2014

CC –BY – NC Creative Commons 2014 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

Permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total, por qualquer meio, se citada a fonte.

O endereço eletrônico é: <http://bibspi.planejamento.gov.br/>

Impresso no Brasil.

Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos

Esther Bemerguy de Albuquerque

Diretores da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

Ana Lúcia de Lima Starling

André Arantes Luciano

Bráulio Santiago Cerqueira

Jorge Abrahão de Castro

Leandro Freitas Couto

Colaborador

Ricardo Bielschowsky

Projeto gráfico

Jucildo Augusto da Silva Lima

B823

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

Planejamento e Desenvolvimento no Brasil : relatório das oficinas de avaliação do PPA 2012-2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília: SPI/MP, 2014.

164 p. : il.

1. Plano Plurianual – relatório. 2. Oficinas de avaliação. 3. Governo Federal

CDU 338.26"2012-2015"(81)

Apresentação.....	7
Introdução	8
Inflexões na economia internacional, setor externo e desenvolvimento no Brasil.....	11
Mudanças recentes na dinâmica macroeconômica	27
Os desafios no contexto de avanço da institucionalização e dos mecanismos de financiamento dos direitos sociais assegurados pela Constituição	37
Transição demográfica no Brasil: possibilidades e desafios para as políticas.....	51
Desafios para o desenvolvimento de um novo paradigma de mobilidade urbana.....	63
Estratégias para a Implementação dos Investimentos em Infraestrutura no Território e suas Populações.....	73
Comunicação: direito social, regulação e conteúdo nacional	89
Indústria e Inovação	99
Indústria Nacional de Defesa	107
Agricultura, inclusão social e sustentabilidade	117
Integração Sul-Americana	131
BRICS.....	139

Apresentação

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) tem entre suas atribuições a responsabilidade de coordenar os processos de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) da União.

Dentre as diversas atividades realizadas nos últimos anos, destacamos o ciclo de 12 oficinas que reuniram, em 2013, representantes do governo, da sociedade civil e da academia em debates qualificados sobre temas da maior importância para o projeto de desenvolvimento em curso no país. Cada capítulo deste relatório lança questões sobre temas relevantes para o aprofundamento do projeto nacional de desenvolvimento.

No presente documento estão consolidados os relatórios de cada oficina. Desde a análise da conjuntura internacional e da dinâmica macroeconômica até o financiamento das políticas sociais e a transição demográfica brasileira. Do processo de integração sul-americana e entre os BRICS, passando pelo fortalecimento da política industrial, e em particular da indústria nacional de defesa, até os investimentos em agricultura, comunicações, mobilidade urbana e no entorno de grandes projetos de infraestrutura.

O leitor deste relatório identificará avanços relevantes nas políticas públicas e desafios que se apresentam a partir do surgimento de novas demandas – muitas em função dos próprios avanços conquistados – para se prosseguir na construção de um país desenvolvido e socialmente justo.

Para o sucesso dessa empreitada, foi fundamental o apoio da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE e do professor Ricardo Bielschowsky, grande entusiasta desta iniciativa. Estendemos nossos agradecimentos também a todos os debatedores e colaboradores que compartilharam conosco parte dos seus conhecimentos e experiências profissionais.

Boa leitura!

Esther Bermeguy de Albuquerque
Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Introdução

Este documento é uma compilação dos relatórios gerados a partir de 12 oficinas realizadas ao longo do segundo semestre de 2013 na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, reunindo representantes do setor público, da academia e da sociedade civil, para debater um conjunto de temas selecionados de políticas públicas. Cada oficina resultou na elaboração de um relatório, como parte constituinte do processo de monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015 da União.

Utilizando como insumos a Mensagem Presidencial que encaminha ao Congresso Nacional o Plano Plurianual 2012-2015 da União¹ e o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 – ano base 2012, volume 1², e tomando como ponto de partida para o debate um conjunto de questões orientadoras, os participantes apresentaram suas reflexões sobre questões apresentadas. A cada rodada de debates identificaram-se consensos, divergências e aspectos que precisam ser aprofundados na avaliação das políticas públicas selecionadas.

Na temática macroeconômica, analisou-se a conjuntura internacional e seu grau de afetação na economia brasileira face os eventos recentes ocorridos na economia mundial, discutindo também a taxa de crescimento da economia brasileira, as políticas cambial, fiscal e monetária, à luz do modelo brasileiro de crescimento com inclusão social.

No campo social debateu-se o financiamento das políticas sociais na estratégia de universalização e institucionalização dos direitos da cidadania, inclusão social das parcelas mais vulneráveis e distribuição de renda. Também foi tema de discussão a transição demográfica brasileira e a análise das políticas sociais e sua adequação às expectativas de transformações demográficas esperadas para as próximas décadas. Houve ainda uma oficina dedicada à mobilidade urbana, que discutiu a política de mobilidade no contexto do planejamento e desenvolvimento urbano, passando pelas variáveis de estímulo ao transporte coletivo (custeio, tarifa, acesso e qualidade).

No setor produtivo, houve debate sobre o fortalecimento da política industrial, abordaram-se questões relacionadas ao câmbio e carga tributária, taxa de juros, fontes e

1 Disponível em <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/277>

2 Disponível em <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/316>

formas de financiamento, fatores estruturais, inserção nas cadeias globais de produção e o chamado “efeito China”.

Sobre o fomento à indústria nacional de defesa, discutiu-se a evolução de um planejamento estratégico que resguarde a ascensão internacional brasileira, as necessidades de financiamento, e a capacidade de arrasto tecnológico desse setor. Debateu-se também o desenvolvimento da agricultura e da pecuária empresariais em larga escala, com alta produtividade e sua compatibilidade com a agricultura familiar e a reforma agrária, além das questões relacionadas à pesquisa e inovação no campo, assistência técnica, financiamento e sustentabilidade.

A infraestrutura foi objeto central em dois encontros: um referente aos impactos no entorno de grandes obras, na busca por um equi-líbrio entre incentivos ao empreendedor privado e os benefícios gerados para as populações locais; e outro relativo a comunicação como direito social, debatendo-se também as necessidades e meios de promover investimentos em inovação, pesquisa e desenvolvimento no setor, além de questões relacionadas à regulação e ampliação da estrutura física e universalização do acesso.

Na política externa, analisou-se o status atual do processo de integração sul-americana e perspectivas futuras, abrangendo infraestrutura física, financiamento, comércio e integração produtiva. Discutiu-se também, sobre as relações e o papel do Brasil no BRICS no que concerne às iniciativas de cooperação política, econômica, militar, científica, tecnológica, social e cultural.

Inflexões na economia internacional, setor externo e desenvolvimento no Brasil

Eixo: Macroeconomia para o desenvolvimento

Data: 18/11/2013

Local: ENAP. SAIS Área 2A, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bemerguy

Diretor da SPI/MP: Bráulio Santiago Cerqueira

Coordenador Geral: Ricardo Bielschowsky

Coordenador Técnico: Cláudio Roberto Amitrano

Relator: Lucas Ferraz Vasconcelos (IPEA)

Participantes: André Biancarelli (Universidade Estadual de Campinas), André Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Esther Dweck (Ministério do Planejamento), Guilherme Macedo (Ministério da Fazenda), José Álvaro Cardoso (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), José Gilberto Scandiucci Filho (Ministério da Fazenda), Luiz Fernando de Paula (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Marcos Antônio Cintra (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Marcos Ferrari (Ministério do Planejamento), Nilton Naretto (Banco Central do Brasil) e Vinícius Montenegro da Silva (Banco Central do Brasil).

Questões orientadoras do debate

1. Tendência e cenário internacional:

Após 2008, o cenário internacional caracterizou-se por baixo crescimento do produto, redução do ritmo de expansão do comércio internacional, maior volatilidade dos fluxos de capitais e incertezas nos mercados de commodities. No entanto, algumas economias parecem ter melhorado seu desempenho econômico em 2013.

Neste sentido, quais as perspectivas da economia mundial para os próximos anos tendo em vista: os sinais de recuperação das economias norte-americana e japonesa; a longa duração de políticas fiscais restritivas na Europa e seus impactos sobre a recuperação da zona do Euro; e a redução de patamar e a aparente mudança na composição do crescimento chinês?

Questões relacionadas:

- Quais as consequências de curto e médio prazo para os fluxos de capitais globais de uma eventual mudança na política monetária norte-americana?
- Quais os impactos da redução do crescimento chinês e de um aumento da taxa de juros nos Estados Unidos sobre os preços das commodities?

2. Balanço de pagamentos, câmbio e políticas para o setor externo no Brasil:

Durante o ano de 2013 houve uma forte deterioração das contas externas brasileiras, em particular do saldo em transações correntes. Este declínio refletiu, dentre outros fatores, a queda no valor das exportações e o aumento das importações. Além disso, dois elementos chamam a atenção na composição do balanço de pagamentos. Primeiro, a piora dos saldos das contas de serviços e de rendas, que contribuíram de maneira quase tão intensa quanto a balança comercial para a deterioração das transações correntes. O segundo diz respeito ao saldo da conta financeira que apresentou uma modesta deterioração no item investimento direto líquido e um aumento extraordinário dos investimentos em carteira.

Neste contexto, o que esperar do saldo em transações correntes nos próximos anos? Qual a expectativa para a evolução dos termos de troca, a taxa de câmbio e seus impactos sobre o padrão de comércio e a balança comercial brasileira? Qual seria o efeito de uma taxa de câmbio mais elevada sobre a trajetória da conta de serviços e rendas? De que forma a evolução da economia mundial afetará o padrão de financiamento do déficit em transações correntes? Haverá uma mudança na composição do passivo externo, com aumento da participação dos investimentos em carteira e redução relativa dos investimentos diretos? Por fim, que instrumentos de política econômica podem ser manejados de forma mais ativa no sentido de mitigar tendências indesejáveis nas contas externas como, por exemplo, deterioração ainda maior da conta corrente?

Questões relacionadas:

- Qual o significado do pré-sal para as contas externas brasileiras? Que cenários se pode traçar para o saldo da balança comercial, para a conta de serviços e rendas, em particular o caso de aluguel de equipamentos, assim como para a evolução dos investimentos diretos externos?
- Qual impacto de uma eventual elevação da taxa de juros nos Estados Unidos sobre a volatilidade e o saldo dos investimentos em carteira no Brasil?
- O que esperar da mudança do ritmo e da composição do crescimento chinês sobre a balança comercial brasileira?

Introdução

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG) realizou, no dia 18 de novembro de 2013, na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a oficina Inflexões na economia internacional, setor externo e desenvolvimento no Brasil. Segunda oficina relativa ao eixo estratégico Macroeconomia para o Desenvolvimento, este evento faz parte das Oficinas de Avaliação da Dimensão Estratégica do PPA 2012-2015 – ano base 2013.

Os objetivos primordiais da oficina foram:

- a compreensão dos desdobramentos da crise financeira global, iniciada nos Estados Unidos (EUA) em 2008, sobre a economia mundial, voltando-se, em particular, para suas consequências em termos de nível de atividade global, comércio internacional, fluxos de capitais globais e preços de commodities;
- a análise de como este novo cenário internacional impacta o setor externo brasileiro no curto e longo prazos;
- e o debate sobre medidas de política econômica que minorem ou anulem efeitos indesejados da piora do cenário externo sobre a economia doméstica.

Com este intuito, reuniu-se um grupo de onze convidados, representantes do Setor Público, da Academia e da Sociedade Civil, a fim de que, a partir do debate, se chegasse ao melhor entendimento dos problemas propostos.

Este relatório apresenta os resultados do evento, procurando ressaltar convergências e divergências entre os debatedores, e está organizado em duas partes: a primeira apresenta os diagnósticos discutidos; e a segunda enumera sugestões de política.

Diagnóstico

A eclosão da crise financeira internacional, em setembro de 2008, marcou o início de intensas mudanças no panorama da economia internacional. Este processo de grandes transformações perdura até hoje e sua extensão temporal quase se iguala ao período de alto crescimento mundial, entre 2003 e 2008. A seguir são apresentadas as principais mudanças ocorridas desde 2008/2009, seus impactos sobre as economias em desenvolvimento – em particular a brasileira – e alguns cenários para a economia global.

A economia mundial no pós-crise

O desempenho da economia internacional no pós-crise e suas tendências de curto e médio prazos vinculam-se, de um lado, ao processo de desalavancagem nas economias desenvolvidas desencadeado pelo estouro da bolha de ativos, e, de outro lado, ao modo como se deu a reação em termos de política econômica à turbulência financeira global.

Muito embora vários países tenham lançado mão de fortes estímulos fiscais e monetários para lidar com os efeitos imediatos da crise, rapidamente suas políticas macroeconômicas se diversificaram nas etapas posteriores.

Dentre os países de economia madura os EUA destacaram-se com a adoção de uma robusta política fiscal nos primórdios da crise, que logo sofreu um recuo, pois o socorro ao setor financeiro gerou pressão sobre as contas públicas ensejando intenso embate político em torno da questão fiscal, em 2011 e novamente em 2013, evidenciando a dificuldade de obtenção de uma solução que estimulasse a economia norte-americana e ao mesmo tempo consolidasse sua dívida pública de longo prazo. Assim, a questão fiscal segue como ameaça à solidez do processo de recuperação, excessivamente dependente da política monetária expansionista. Com isso, alguns analistas postergaram as previsões de retomada para meados de 2014 ou mesmo início de 2015.

Na Europa, desde o princípio da crise o ajuste foi realizado via redução de gastos públicos e, portanto, com impactos recessivos relevantes. Apesar do PIB levemente positivo no segundo trimestre de 2013 em alguns países europeus, o crescimento encontra-se "baixo, frágil e desigual", com a média de desemprego do bloco entre jovens de até 25 anos acima de 23%.

No Japão, o principal evento de curto prazo diz respeito ao aumento do imposto sobre consumo, cujo efeito sobre o processo de recuperação é incerto. Também foi criado um pacote compensatório para contrapor os impactos de curto prazo do aumento do tributo. No entanto, os problemas de longo prazo da economia japonesa persistem e uma política econômica baseada somente em estímulos monetários provavelmente não tirará o país da estagnação.

Quanto à política monetária, EUA, Europa e Japão adotaram medidas expansionistas e não convencionais com o objetivo de tentar reanimar suas respectivas economias. Nos EUA a fase de juros reais muito baixos (até mesmo negativos) por muito tempo e os programas de intensa compra de ativos (conhecidos como "*quantitative easing*" I, II e III) geraram enorme liquidez internacional, que, em parte, vazou para as economias emergentes (aproximadamente US\$ 4,2 trilhões entre 2009 e 2012) alimentando mais um ciclo de alta dos preços de commodities e pressionando as taxas de câmbio a valorizarem-se em relação ao dólar. Em 2013, contudo, a lenta e progressiva recuperação norte-americana fez com que o Federal Reserve (Fed), o Banco Central norte-americano, desse os primeiros sinais de redução dos estímulos monetários, desencadeando uma onda de incerteza nos mercados financeiros internacionais, cujas consequências serão exploradas mais à frente.

A crise da zona do Euro, deflagrada em fins de 2009, progressivamente agravada até 2012 e somente amenizada em setembro daquele ano, quando o Banco Central Europeu garantiu a compra ilimitada de títulos soberanos, gerou o temor de uma nova crise de grandes proporções para a economia mundial e contrabalanceou em alguma medida os efeitos benéficos da recuperação chinesa de meados de 2009.

Este quadro de crise de confiança, desalavancagem, instabilidade fiscal e expansionismo monetário nos países de economia madura gerou um cenário no pós-crise de crescimento econômico baixo com recuperação lenta, assimétrica e muito volátil.

As economias emergentes, por sua vez, atuaram de maneira contracíclica, promovendo uma contenção bem sucedida dos efeitos reais da crise em 2009, seguida por forte recuperação, particularmente em 2010. Como na fase alta do ciclo e no imediato pós-crise estes países tiveram um desempenho superior ao verificado nas economias maduras, alguns analistas chegaram a cogitar a hipótese do desacoplamento (*decoupling*) das primeiras em relação às últimas. Mas com a retirada dos fortes estímulos fiscais adotados entre o final de 2008 e meados de 2010 e a redução do comércio e crescimento globais, o mundo em desenvolvimento também desacelerou a partir de 2011.

Em face da retirada de incentivos fiscais e monetários de países de economias maduras e emergentes e das incertezas ainda presentes na economia global, o cenário mais provável da economia global é de crescimento moderado até 2015/2016, com uma taxa estimada entre 2,5% e 3% em 2013 e entre 3% e 3,5% em 2014.

Perspectivas da economia mundial e impactos sobre as economias em desenvolvimento

Além de moderado, o crescimento econômico mundial sofreu algumas mudanças em sua composição em relação ao período pré-crise, que devem perdurar nos próximos anos. O grupo dos países emergentes tornou-se mais fragmentado. Brasil, Rússia e Índia arrefeceram seu ritmo de crescimento. A América Latina, que vinha crescendo de forma bastante homogênea, fragmentou-se em grupos de crescimento distintos. EUA e Japão, de maneira oposta, tiveram um desempenho econômico recente melhor do que o esperado e as expectativas para os próximos anos tornaram-se mais otimistas.

A situação atual na Europa melhorou, pois não há mais picos de volatilidade provenientes de aversão ao risco, especialmente em relação à Grécia e Portugal, e a ameaça de deflação não é generalizada, pois ocorre somente nos países da periferia do bloco. Mas não há perspectiva de recuperação consistente no médio prazo. Os problemas políticos internos, com grandes divergências entre os países membros, não foram resolvidos, e o papel da Alemanha na união monetária não está claro: embora em alguns momentos aja como fiador geral dos demais países do bloco, se recusa a assumir esta função de maneira plena; também atua como economia que estimula o crescimento dos demais componentes da zona do Euro, mas igualmente não está disposta a reduzir substancialmente seu elevado superávit em conta corrente. Ademais, a zona do Euro permanece com uma alavancagem muito elevada e as dificuldades em realizar-se uma união bancária mantém a percepção dos agentes de mercado de que, no caso de uma nova crise, ocorreria um círculo vicioso em que os bancos europeus necessitariam de planos de salvamento por parte dos governos, que, por sua vez, deteriorariam suas frágeis contas públicas no esforço de resgate bancário, o que levaria à desvalorização dos títulos soberanos, prejudicando seus detentores, os bancos europeus.

A China, apesar de seguir com boas perspectivas, passa por um processo de redução estrutural do crescimento e não deverá mais apresentar taxas de dois dígitos, como aponta sua meta de crescimento atual, de 7,5%. A inflação, que no início de 2013 encontrava-se em torno de 2%, aumentou para 3,1% ao final do ano, aproximando-se rapidamente da meta de 3,5%. Estes dados conformam um cenário bastante diverso do pré-crise, em que a economia chinesa operava em crescimento acelerado e inflação cadente.

A razão mais profunda do crescimento moderado esperado para os próximos anos é a incapacidade de encontrar-se um novo “eixo aglutinador” para a economia mundial, que promova uma nova dinâmica de crescimento econômico. Nos anos 1990 o crescimento baseou-se nas inovações associadas à liberalização financeira, que gerou dinamismo, mas redundou em diversas crises nos países em desenvolvimento no final daquela década. Nos anos 2000, por sua vez, a “simbiose” entre EUA e China associada ao boom imobiliário e de endividamento norte-americano e à exuberância irracional dos mercados sustentaram altas taxas de crescimento e elevação dos preços de commodities, mas geraram a crise financeira de 2008. Atualmente não é clara a existência de um vetor de demanda efetiva capaz de estimular o crescimento mundial como havia antes da crise.

Não ocorreu o retorno da regulamentação dos mercados no pós-crise, com a volta de uma dinâmica mais estável e centrada na indústria, como alguns esperavam. Ademais, é incerto se a intenção do Partido Comunista Chinês (PCC) de redirecionar o crescimento econômico das exportações e investimentos em infraestrutura para o consumo interno será bem sucedida. As reformas relacionadas à questão da propriedade privada anunciadas pelo governo em novembro de 2013 são as mais radicais em 20 anos, contudo, são incertas e de implementação demorada. As mudanças, quando e se ocorrerem, certamente trarão profundas implicações para a economia mundial tanto pelo lado da oferta, quanto pelo lado da demanda. No entanto, dificilmente a China desempenhará o mesmo papel que os EUA tiveram para o comércio mundial até 2008, de demandante líquido do resto do mundo. Por fim, o dinamismo chinês não está garantido se os EUA conseguirem reindustrializar-se, colocando-se novamente como polo hegemônico, dado que o sistema monetário garante-lhe uma enorme margem de manobra. O mais provável é que os EUA continuarão tendo déficits e a China superávits comerciais, mas ocorrerá um rebalanceamento neste processo, com implicações geopolíticas relevantes. A rivalidade nos campos econômico, político e militar entre ambos será crescente.

Apesar do cenário mais provável ser de atividade moderada, há risco de baixo crescimento mundial por conta de velhos e novos problemas. Primeiro, o dilema de Triffin, embora em nova forma, segue sem solução, pois o sistema monetário mundial ainda depende dos déficits norte-americanos ao mesmo tempo em que a continuidade destes déficits gera dúvidas sobre a sustentação de todo o sistema. Contudo, como já mencionado, não existe um ator que substitua os EUA na geração de uma dinâmica comercial e financeira que sustente a economia global. Segundo, o ambiente de menor crescimento gera seus próprios dilemas, como os problemas fiscais provindos do crescimento moderado nos países desenvolvidos e as dificuldades crescentes das economias exportadoras asiáticas, dinamizadoras do resto dos países emergentes, para encontrar mercados para seus

produtos. Assim, por diversas razões, a própria moderação da atividade pode levar a economia mundial a uma tendência declinante.

Caso haja uma recuperação mais sólida da economia mundial, especula-se que o epicentro do processo parta dos EUA, com uma revolução tecnológica e energética. Há sinais de reindustrialização naquele país, com o retorno de muitas empresas norte-americanas. Além disso, a pioneira exploração do gás de xisto tem grande potencial (alguns a classificam como “revolução energética”), embora ainda haja muitas dúvidas quanto ao alcance desta inovação. De todo modo, há uma mudança concorrencial, tecnológica e energética em curso nos EUA, cujos impactos podem ser relevantes e precisam ser analisados com mais cuidado.

Pelo lado financeiro, desde maio de 2013, com a indicação de uma eventual redução dos estímulos monetários nos EUA, os mercados internacionais têm sofrido grande volatilidade cambial e de fluxos de capitais. Novos episódios de aversão ao risco deverão ocorrer frente às incertezas quanto ao horizonte e profundidade do tapering, como ficou conhecido o processo de retirada de estímulos da política monetária. Mas os países desenvolvidos promoveram taxas de juros muito baixas por muito tempo e este quadro não deverá ser revertido no curto prazo. A economia norte-americana cresceu nos últimos 30 anos através de ciclos (ou bolhas) e é improvável que o país promova uma fase de política monetária contracionista que desinfe os ganhos obtidos pelo efeito riqueza. Portanto, a grande liquidez internacional deverá perdurar no médio prazo, porém com maior volatilidade.

A intensidade desta volatilidade, no entanto, é controversa. Para alguns debatedores não há risco de crise de crédito (*credit crunch*), pois os mercados já teriam antecipado o *tapering* e o “teste de estresse” teria ocorrido em maio e junho de 2013. O movimento atual, portanto, seria de precificação da mudança, que não será muito intensa, já que o Fed não elevará a taxa de juros de curto prazo, somente reduzirá progressivamente a política de compra de ativos, normalizando a política monetária norte-americana. Os fluxos de capitais direcionados aos países emergentes não serão tão intensos quanto em 2005-2007 ou em meados de 2009 e apresentarão volatilidade, mas seguirão positivos, haja vista as outras fontes de liquidez internacional, como a Europa, com uma política monetária bastante expansionista devido à sua intensa restrição fiscal, e o Japão, que está na fase ascendente de seu “*quantitative easing*”. Além disso, no auge do ciclo anterior de liquidez a taxa de juros americana chegou a ficar ao redor de 5% sem comprometer os fluxos direcionados aos países emergentes. A volatilidade ocorrerá principalmente nos investimentos em carteira, mas será cada vez mais característica dos investimentos diretos estrangeiros, que têm incluído mais empréstimos intrafirma e a capacidade de deslocamento geográfico das plantas produtivas tem aumentado. Portanto, de acordo com esta visão, o cenário será de muita volatilidade, mas dificilmente de restrição de financiamento externo como o ocorrido entre 1998 e 2002. Quanto ao Brasil, a vigorosa melhora de sua relação entre exportações e endividamento externo e a denominação deste endividamento em moeda nacional, que reduziram a vulnerabilidade externa, colocaria o país em situação mais confortável diante de eventuais instabilidades dos fluxos de capitais.

Para outros debatedores, contudo, a ampla liquidez internacional futura não excluirá a possibilidade de episódios de reversão de liquidez seletivos. Crises de balanço de pagamentos não estão à vista, mas isto não exclui a possibilidade de volatilidade, *overshooting* e novos patamares de estabilização das taxas de câmbio. Os mercados financeiros internacionais avaliarão os países de acordo com a capacidade de resposta tempestiva das políticas econômicas às rápidas mudanças de cenário. Os defensores desta corrente utilizam como exemplo o anúncio dos leilões de swap cambial reverso por parte do Banco Central do Brasil em meados de 2013, que apaziguou os agentes de mercado, mas não alterou efetivamente a capacidade de pagamento do país.

Uma terceira corrente de avaliação prevê que os movimentos de capitais responderão aos fundamentos econômicos dos países em questão. Ademais, acredita-se que a instabilidade de maio e junho teria sido um ensaio, mas o *overshooting* ainda estaria por ocorrer. Deste modo, países com déficit em conta corrente, como Índia, Brasil, Turquia e Chile poderiam sofrer mais com episódios de reversão de liquidez.

Independentemente da controvérsia sobre a existência ou não de um processo de hierarquização dos países emergentes frente aos fluxos de capitais na nova fase da economia mundial, parece consensual que o cenário continuará sendo de forte liquidez internacional. A questão que divide os analistas é o grau de assimetria destes fluxos.

Quanto aos preços de commodities, a recomposição do crescimento chinês em direção ao consumo doméstico será menos demandante em minério de ferro e (talvez) em energia, mas, por conta do grande potencial do processo de urbanização, possivelmente mais demandante de alimentos. No longo prazo a tendência é que a China exerça menos pressão alta sobre os preços de commodities e não tenha a mesma capacidade de articulação desempenhada até 2008 e em sua recuperação em 2010. Assim, embora seja provável certa estagnação e até mesmo uma queda nos preços destes produtos, não se vislumbra a possibilidade de que a reversão leve os preços e os termos de troca dos países produtores de volta aos patamares deprimidos do início do ciclo em 2003.

Também é importante analisar cuidadosamente o comportamento da oferta destes bens. Como os preços elevaram-se muito nos últimos 10 anos, a expansão da oferta deverá ser forte, a exemplo do que ocorreu com o café no início do século XX, quando o aumento de preços levou à superprodução e à posterior queda de preços. Seria pertinente avaliar as iniciativas asiáticas no sentido de aumentar e garantir a oferta de *commodities*. Sabe-se, por exemplo, que mesmo antes da crise a China vinha posicionando-se para garantir seu suprimento de recursos naturais, como o fornecimento de alimentos a partir da África e Ucrânia, o que poderia deixar países produtores destas mercadorias, como o Brasil, com menor poder de barganha no médio prazo.

Além disso, o preço das *commodities* é uma resultante de determinantes reais e financeiros. Ao longo dos anos 1980 e 1990 houve eliminação dos estoques reguladores, o que pode estar se alterando no período recente. Quanto aos fatores financeiros, deve-se avaliar melhor como a manutenção do quadro de alta liquidez internacional, mas com assimetrias, impactará o mercado de *commodities*.

No que tange à indústria, ao menos durante o período de transição do modelo de crescimento chinês (potencialmente extenso) para o mercado interno, o país asiático continuará necessitando de mercados demandantes de suas exportações, o que pode levar ao acirramento da concorrência internacional por mercados dinâmicos. O Brasil seria afetado em suas exportações de manufaturados para a América Latina e África. Ademais, uma eventual guerra de preços de bens industriais também poderia afetar os países asiáticos em processos de industrialização.

Em suma, o período inaugurado pelo estouro da crise gerou grande volatilidade do cenário internacional atual em diferentes aspectos e suscita muitas incertezas sobre a economia mundial no médio prazo. Por conta da inexistência de um “eixo aglutinador”, surge uma espécie de “paradoxo da abundância”, em que as políticas monetária e fiscal são incapazes de desencadear um processo de retomada do crescimento vigoroso. As perspectivas são de grandes incertezas, transformações e liquidez.

Brasil

No Brasil, o modelo de desenvolvimento inclusivo e o cenário internacional benigno até 2008 propiciaram melhoria substancial das contas externas em diversas frentes. A forte elevação do saldo comercial entre 2003 e 2006 levou ao fato inédito de superávit em conta corrente concomitante com crescimento econômico em alguns anos. A antecipação do pagamento da dívida junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2005 e a política de acúmulo de reservas internacionais, que foram quadruplicadas entre 2005 e 2008 e tornaram o setor público credor externo líquido, também ilustram o fortalecimento das contas externas do país. Além disso, a política de gestão da dívida pública, que priorizou a desindexação ao dólar, reduziu o risco de mercado do endividamento associado à volatilidade da taxa de câmbio ao ampliar o percentual do passivo externo brasileiro referenciado à moeda nacional.

Contudo, a inflexão do cenário internacional após 2007/2008 afetou o comportamento do setor externo brasileiro, principalmente depois de 2010, por meio do aumento do déficit em transações correntes (que reflete a forte redução do saldo comercial e o aumento do déficit em serviços) e da recomposição da conta financeira (com maior instabilidade dos fluxos líquidos de investimento direto no período recente e ampliação dos investimentos em carteira, naturalmente mais voláteis). O superávit em transações correntes obtido até 2007 converteu-se em déficit em torno de 1,5% do PIB no imediato pós-crise e elevou-se para 3,6% do PIB (em torno de US\$ 80 bilhões) nos doze meses entre outubro de 2012 e setembro de 2013. O aumento do déficit no último período deu-se por um fator extraordinário, o resultado deficitário da conta petróleo por questões operacionais e contábeis, mas também por fatores ordinários, quais sejam: a evolução desfavorável dos termos de troca, a intensificação de remessas de lucros e o aumento do déficit em viagens internacionais.

Espera-se uma melhora moderada do resultado da balança comercial nos próximos 2 anos em função da normalização da conta petróleo e uma melhoria consistente a partir

de 2017, com a maturação do plano de investimentos da Petrobras, que prevê aportes de capital destinados ao pré-sal, mas envolve também a construção de refinarias e plantas de fertilizantes, além da exploração de gás natural, áreas que têm pressionado as importações.

A conta de rendas apresenta um déficit estável em torno de US\$ 40 bilhões desde 2008 e a forte entrada de investimento direto estrangeiro (IDE) reforça as expectativas de manutenção ou aumento das remessas futuras de lucros. Mas a balança de serviços mostra deterioração devida aos pagamentos de aluguel de equipamentos, transportes e, principalmente, viagens internacionais. Dados os investimentos em petróleo, não se espera diminuição dos pagamentos de aluguel de equipamentos e transportes ao exterior. Também não se vislumbra forte redução de recursos gastos com viagens internacionais, a despeito da depreciação cambial recente. A diferença de competitividade na infraestrutura relacionada a turismo e a compra de bens de consumo no exterior, que reflete a falta de competitividade brasileira em manufaturados, explicariam a elevação do déficit neste item.

Apesar da deterioração, o setor externo brasileiro apresenta aspectos positivos em relação à sua situação pretérita como a melhora da composição do passivo externo, o elevado nível de reservas internacionais, a evolução recente da taxa de câmbio e a existência de um “ponto de reversão”. O investimento direto estrangeiro e em carteira, juntamente com os títulos de renda fixa no país, que representam algo em torno de 70% do passivo externo, estão referenciados em moeda nacional. Portanto, se pelo lado dos fluxos percebe-se uma deterioração, pelo lado dos estoques conta-se com um perfil mais favorável, mais referenciado à moeda nacional do que em períodos anteriores.

Além disso, por conta da política de acumulação de reservas cambiais e do controle sobre o endividamento externo, particularmente da dívida pública, o setor público brasileiro se tornou credor líquido em moeda estrangeira, o que gera ganho fiscal em momentos de depreciação cambial. Antes, a depreciação cambial e a elevação das taxas de juros provenientes de uma crise deterioravam a situação fiscal, obrigando o governo a promover políticas pró-cíclicas restritivas. Atualmente, situações de crise podem ser manejadas com maior liberdade, já que a depreciação cambial tem um impacto positivo sobre a dívida pública. Resta a dúvida se esta composição de passivo externo se manterá no caso da economia brasileira consolidar um patamar de câmbio estável ou com tendência de depreciação.

Outro fator benéfico para a situação externa brasileira diz respeito à tendência de depreciação cambial. No ápice do afrouxamento monetário dos países desenvolvidos o câmbio brasileiro chegou ao auge de apreciação; no período recente esta tendência foi revertida por conta da adoção de controles à entrada de capitais no país e devido à sinalização de mudança da política monetária norte-americana.

Quanto aos efeitos da mudança dos preços de commodities sobre o Brasil, as economias latino-americanas, em geral, e a brasileira, em particular, estão cada vez mais integradas às alterações da economia chinesa. De acordo com estudos do Banco

Interamericano de Desenvolvimento (BID), atualmente, uma variação de um ponto percentual no crescimento do PIB chinês tem um impacto três vezes maior nas economias latino-americanas que a mesma variação no crescimento de EUA ou Europa, de modo que estas economias estão muito mais sensíveis à flutuação cíclica da China. Da mesma forma, estão também mais susceptíveis às mudanças de composição do crescimento daquele país. Como já dito, o possível redirecionamento do crescimento chinês deve levar a uma mudança na composição da demanda por *commodities* e nos preços destes produtos. Mas, como o Brasil tem produção diversificada de bens baseados em recursos naturais e os ganhos dos termos de troca no ciclo ascendente não foram tão intensos, possivelmente não sofrerá os efeitos desta eventual mudança tão marcadamente quanto Chile e Peru.

Neste sentido, destaca-se o dúbio papel da China para o processo de desenvolvimento brasileiro. Por um lado, bastante benéfico. Em 2003, quando a taxa de juros e o superávit primário foram elevados, sem o boom de *commodities* o país poderia ter entrado em recessão. A mudança de preços relativos promovida pelo crescimento chinês impulsionou a região Centro-Oeste do Brasil, que cresce cerca de 7% ao ano há dez anos. Além disso, o excedente ampliado com os termos de troca favoráveis possibilitou o fortalecimento das políticas sociais. Por outro lado, a China constitui enorme desafio. A mudança dos termos de troca implicou em apreciação cambial, que redundou em perda de competitividade da indústria nacional, com desestruturação dos parques produtivos em alguns elos industriais, perda de mercados consumidores na América do Sul e importação crescente. O período de crescimento muito favorável entre 2003 e 2008 obscureceu problemas da estrutura industrial que afloraram mais claramente no pós crise.

A despeito da deterioração da situação do setor externo brasileiro no pós crise, não são esperadas maiores restrições de balanço de pagamentos, apesar da provável maior volatilidade dos fluxos de entrada de capitais daqui em diante. A atenção com a restrição externa está mais relacionada a uma questão estrutural do que de liquidez e passa pelo aumento do coeficiente de importação e pelo diferencial de elasticidades de importação e exportação, que têm piorado nos últimos anos. A estrutura produtiva nacional não responde adequadamente ao aumento e diversificação da demanda (principalmente interna) e a inserção comercial derivada desta estrutura gera saldos comerciais insuficientes para conter o déficit em transações correntes, quer pelo insuficiente aumento das exportações, quer pela baixa contenção das importações. Frente a este contexto foram debatidas sugestões de políticas que minorem as tendências desfavoráveis do setor externo e garantam a manutenção do modelo de desenvolvimento nacional.

Sugestões

O modelo de desenvolvimento brasileiro baseia-se no mercado interno, cujos pilares são o aumento do consumo de massa, possibilitado pelo processo de distribuição de renda, e o crescimento dos investimentos público e privado. A sustentabilidade do setor externo é condição para que o modelo funcione adequadamente, ao impedir/minimizar “vazamentos” de demanda para o exterior ou proporcionar aumento de exportações em ritmo que compense o crescimento das importações.

O quadro concorrencial no mundo atual é bastante complexo. Nos processos de desenvolvimento anteriores à ascensão chinesa, os países tentavam inserir-se em um mundo dominado por EUA e Alemanha, cujos salários eram bem mais elevados que os vigentes nos países periféricos. Na China os salários são menores do que os praticados em outros países em desenvolvimento. Daí a pressão na economia global por redução de salários e direitos sociais, o que desfavorece a recuperação da demanda agregada. O Brasil, neste contexto, constitui exceção positiva ao perseguir, simultaneamente, crescimento de salários, expansão de direitos e ganhos de competitividade. Mas os desafios não são poucos.

Neste sentido, foram elencados instrumentos de política econômica que poderiam ser manejados para mitigar as tendências indesejadas nas contas externas e garantir a manutenção do modelo de crescimento econômico com inclusão de renda. As propostas incluem medidas de política macroeconômica, política industrial e tecnológica, e mais amplamente aspectos político-administrativos e o próprio papel do Estado em uma economia em desenvolvimento.

Em relação ao *mix* de política macroeconômica, é preciso que seja coordenado com a política industrial. O setor industrial requer especial atenção, pois é o *locus* de geração das condições de equilíbrio do setor externo durante o processo de crescimento. Um dos objetivos da política produtiva, portanto, tem de ser a garantia de boa rentabilidade do setor frente às muitas incertezas e riscos prevaletentes na “era chinesa”.

Para alguns debatedores, a questão central para o crescimento seria ajustar a política macroeconômica, tratando do binômio câmbio-juros, por um lado, e da política fiscal promotora de investimentos públicos, de outro. A taxa de câmbio apreciada associada à alta taxa de juros, especialmente no curto prazo, diminui o ímpeto investidor da classe empresarial, fazendo com que os investimentos realizados neste ambiente visem essencialmente à modernização do parque já instalado sem a pretensão de expansão, haja vista os riscos envolvidos. O aumento crescente do coeficiente importado na indústria evidenciaria esta tendência de investimentos em modernização do parque já instalado e não em ampliação, diversificação e inovação.

Além disso, como há evidências de um forte *crowding-in*³ no Brasil, o investimento público também seria um poderoso instrumento de crescimento econômico, que renova expectativas favoráveis e proporciona competitividade aos setores produtores de bens comercializáveis. Assim, taxa de câmbio mais competitiva, taxa básica de juros em menor patamar, e ampliação do investimento público poderiam, em conjunto, acelerar e mudar a composição dos investimentos na indústria.

Especificamente em relação à política cambial, diversos pontos foram levantados. É possível que com termos de troca estáveis ou levemente declinantes e com fluxos de capitais mais voláteis seja conduzido um processo gradual de depreciação da taxa de câmbio brasileira com reforço dos instrumentos de política industrial. O ideal seria que

³ Fenômeno no qual o investimento público estimula o investimento privado, ou seja, os mesmos são complementares.

esta taxa favorecesse a competitividade do setor produtivo sem prejudicar os salários reais e o controle inflacionário, o que exige sintonia fina do câmbio com as políticas monetária, fiscal e de rendas.

A política cambial também tem de lidar com a relação entre taxa de câmbio e o mercado futuro. A experiência dos últimos cinco anos e vários trabalhos acadêmicos sugerem que os fluxos registrados no balanço de pagamentos não determinam a taxa de câmbio no Brasil, definida pelo mercado futuro. Depois de três rodadas de controles pontuais de capitais, primeiro sobre os fluxos, com poucos resultados; depois sobre o interbancário, com alguns resultados positivos; e finalmente sobre as posições do mercado futuro, com maior eficácia, o Banco Central conseguiu estabilizar a taxa de câmbio por um período de tempo mais extenso. Assim, os objetivos de maior previsibilidade e menor volatilidade da taxa de câmbio no Brasil apontam para a necessidade de maior monitoramento do mercado futuro.

Outro grupo de debatedores enfatizou a necessidade de reformas estruturais mais amplas para o setor produtivo. Reconhecem a importância da adequação do ambiente macroeconômico, mas ressaltam que a situação exige medidas mais complexas do que simplesmente o ajuste do *mix* de políticas. Neste sentido, além do aumento dos investimentos, deve-se alterar a composição dos mesmos, de modo a melhorar a inserção internacional do país. Os investimentos também precisariam ser implementados com maior celeridade. Ademais, os investimentos públicos e privados devem ser coordenados, do contrário o impacto econômico dos mesmos torna-se bastante reduzido.

Outro tema bastante destacado no debate sobre as sugestões de política diz respeito ao papel do crédito no desempenho produtivo. Para ressaltar este papel foram utilizados os exemplos do emprego do crédito na agricultura brasileira e na política industrial chinesa. O agronegócio nacional é muito bem sucedido, com alta capacidade de produção para os mercados interno e externo, bem como inovação tecnológica promovida pela interação de agentes privados e a Embrapa. Neste processo o crédito direcionado desempenhou papel central, uma vez que 20% do crédito agrícola é composto a partir de depósitos compulsórios. A China, por exemplo, possui cinco bancos similares ao Banco do Brasil e três que desempenham funções análogas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), constituindo uma espécie de novo capital financeiro que realiza a conexão entre o capital e as empresas não-financeiras. Em suma, o BNDES desempenha papel central no financiamento de longo prazo no Brasil, mas sua dimensão seria ainda insuficiente para impulsionar mais fortemente a indústria no enfrentamento dos grandes desafios impostos pela concorrência internacional.

Outros debatedores, no entanto, relativizaram esta visão, defendendo que muito tem sido feito pela indústria nos últimos anos, ainda que não de forma sistemática como promovido no setor agrícola. Além do aporte de recursos concedido pelo Tesouro Nacional, o BNDES apoia o setor produtivo via equalização de taxa de juros para máquinas e equipamentos. As desonerações tributárias pós 2010 também têm constituído grande incentivo à produção.

Vários outros temas foram levantados como necessários para a retomada do crescimento econômico como as reformas tributária, política e administrativa. Embora tenha sido apontada como de grande relevância, foi reconhecida a grande dificuldade de realizar-se uma ampla reforma tributária. Talvez o melhor exemplo destes entraves seja a reforma do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) interestadual, que pouco avança por conta da inexistência de um acordo entre os estados sobre quais devem ser as mudanças. De acordo com alguns dos analistas, a falta de perspectiva sobre uma solução para esta questão inibe o aumento dos investimentos privados. Nesta mesma linha, uma reforma política que revise o pacto federativo seria de grande relevância, tanto para o avanço da reforma tributária, quanto para a resolução de inúmeros outros pontos. Finalmente, a reforma administrativa é apontada como fator relevante para aumentar a capacidade de gestão do Estado. Por exemplo, controles interno e externo mais orientados para a efetividade das políticas públicas e menos pelo formalismo trariam mais agilidade à gestão. O debate democrático e o combate à corrupção são importantes, mas não podem comprometer a agilidade da tomada e execução de decisões.

As propostas aventadas conformam uma combinação desafiadora de políticas. Por um lado, implicam menor peso da taxa de câmbio (apreciação) na contenção da inflação, por outro, exigem políticas de desenvolvimento produtivo robustas altamente demandantes de recursos fiscais.

Diante deste quadro complexo, foram questionadas as possibilidades políticas de implantação das propostas e formuladas considerações de Economia Política e sobre o papel do Estado neste contexto.

Uma eventual dificuldade moderada do setor externo brasileiro pode gerar maior coesão social em direção a políticas mais orientadas ao desenvolvimento produtivo. Na opinião de alguns dos presentes, o debate de política econômica melhorou na medida em que vários analistas passaram a demonstrar preocupações com o nível da taxa de câmbio, alertando para os riscos de uma desindustrialização, e o dúbio papel da China. Mas uma crise nem sempre leva à coesão e à reorganização produtiva. A crise de 1929 gerou as condições para a ascensão de Getúlio Vargas e abriu caminho para a industrialização nacional, mas a crise de 1982 não foi capaz de produzir avanços. Em 2008 o Brasil foi capaz de formular e implementar políticas anticíclicas eficientes, seja pela diminuição do superávit fiscal, pelo aumento de crédito, pela utilização dos bancos públicos e do BNDES ou pela utilização das reservas internacionais. Atualmente, contudo, há dúvidas quanto à margem de manobra para o Brasil reagir de modo anticíclico ao cenário externo, o que dificultaria a geração de um novo ciclo de investimento em período de instabilidade.

No cerne deste debate está a percepção sobre a atuação do Estado e qual o seu papel. Para um grupo de debatedores, o Estado brasileiro vem se mostrando demasiadamente fraco diante dos desafios atuais. O governo central não tem poder suficiente no presidencialismo de coalizão brasileiro, enquanto os entes subnacionais são politicamente

fortes, contam com inúmeras obrigações⁴, mas são fracos em termos de capacidade de implementação. Ademais, apesar dos avanços dos últimos anos, ainda não existiria no país uma estratégia de desenvolvimento suficientemente robusta.

Para outros debatedores, várias medidas nos últimos anos evidenciariam o contrário, ressaltando a força do Estado brasileiro. A recuperação da capacidade do governo central em realizar política fiscal após a renegociação das dívidas de estados e municípios no final dos anos 1990, por exemplo, seria um indicativo da retomada da capacidade estatal de implementação de políticas. O papel dos bancos públicos no período mais recente e o resgate dos planos de investimento da Petrobras seriam outras demonstrações da capacidade estatal nacional.

Um terceiro grupo procurou não orientar o debate em termos da força do Estado, enfatizando a questão de sua readaptação ao ambiente democrático e às restrições próprias deste arcabouço institucional. Durante o milagre econômico, entre 1967 e 1973, 40% do investimento era realizado pelo setor público, em grande parte levado a cabo pelo grande número de estatais existentes à época. A elevação do investimento a partir de uma decisão tomada pelo Estado era mais fácil, pois os canais de transmissão eram diretos. Com a privatização de grande parte das empresas estatais e condicionado por uma institucionalidade democrática, o Estado vê-se diante de maiores constrangimentos regulatórios (com a atuação mais intensa dos órgãos fiscalizadores) e macroeconômicos (como as leis de controle fiscal), diferente do período em que tinha maior protagonismo investidor. Frente às amplas mudanças, o setor público ainda passa por uma profunda readaptação de seu papel na economia e sociedade.

4 A Constituição determina que parte dos investimentos públicos seja realizada pelos entes federativos subnacionais.

Mudanças recentes na dinâmica macroeconômica

Eixo: Macroeconomia para o desenvolvimento

Data: 11/09/2013, de 10h às 17h.

Local: ENAP. SAIS Área 2A, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bemerguy de Albuquerque

Coordenador Geral: Ricardo Bielschowsky

Coordenador Técnico: Cláudio Roberto Amitrano

Diretor da SPI/MP: Bráulio Santiago Cerqueira

Relator: Lucas Ferraz Vasconcelos

Participantes: Bráulio Borges (LCA Consultores), Claudio Hamilton dos Santos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Esther Dweck (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), Emílio Chernavsky (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), Frederico Gonzaga Jayme Jr. (Universidade Federal de Minas Gerais), Joaílino Rodolpho Teixeira (Universidade de Brasília) e Vanessa Petrelli (Universidade Federal de Uberlândia).

Questões orientadoras do debate:

1. Como explicar a queda do crescimento brasileiro após 2010?
 - 1.1. Qual o peso dos eventos ocorridos na economia mundial e por que canais os mesmos têm afetado a economia brasileira?
 - 1.1.1. Pela desaceleração do comércio internacional, por meio da relação entre estrutura de propriedade e decisões de investimento, pelo impacto da volatilidade das taxas de juros e câmbio sobre as expectativas dos agentes, dentre outros?

- 1.2. De que forma estes e outros elementos têm impactado o estado de confiança de empresários e consumidores e qual a importância dessas expectativas nas decisões recentes de consumir, produzir e investir?
- 1.3. Em que medida a desaceleração do ritmo de crescimento do consumo tem contribuído para o alargamento da fase de baixo dinamismo do ciclo doméstico?
- 1.4. Qual o papel da combinação de políticas macroeconômicas, sobretudo, do aperto monetário entre meados de 2010 e agosto de 2011, e da contração fiscal entre meados de 2011 e a primeira metade de 2012?

2. Por que motivos o ensaio de flexibilização do tripé de política macroeconômico numa direção mais decididamente anticíclica, promovido desde o último trimestre de 2011 – consubstanciado em redução da taxa básica de juros, queda de spreads dos bancos públicos, redução dos custos das linhas do BNDES, desoneração da folha de pagamentos, redução do superávit primário em 2012, diminuição do preço da energia elétrica, controles de capitais e reversão da tendência de valorização da taxa de câmbio –, não promoveu a reação esperada da economia?

- 2.1. No contexto atual de tendência à desvalorização do real, inflação próxima ao teto da meta, baixo dinamismo da receita e recuperação incerta da economia, a volta do aperto monetário e maior rigor fiscal constituem o caminho mais adequado para o retorno do desenvolvimento?
- 2.2. Politicamente uma macroeconomia para o desenvolvimento – e o próprio modelo inclusivo de desenvolvimento – é capaz de sobreviver sem crescimento mais robusto da economia?

Introdução

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG) realizou, no dia 11 de setembro de 2013, na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a oficina *Mudanças Recentes na Dinâmica Macroeconômica*. Primeira das três oficinas a serem realizadas no âmbito do eixo estratégico Macroeconomia para o Desenvolvimento, este evento faz parte das Oficinas de Avaliação da Dimensão Estratégica do PPA 2012-2015 – ano base 2013.

Seu objetivo primordial foi a compreensão dos fatores que levaram à diminuição da taxa de crescimento recente da economia brasileira, principalmente a partir de 2011, e a avaliação das medidas necessárias para a manutenção do modelo brasileiro de crescimento com inclusão social. Com este intuito, reuniu-se um grupo de sete convidados, representantes do Setor Público, da Academia e da Sociedade Civil, a fim de que, a partir do debate, se chegasse ao melhor entendimento dos problemas propostos.

Este relatório apresenta os resultados do evento e está organizado em duas partes, a primeira contendo os diagnósticos e a segunda apresentando as sugestões para os temas

propostos, procurando-se ressaltar as convergências e divergências de análise em cada uma das partes.

Diagnóstico

Convergências

Dois elementos principais foram explorados em suas relações com a desaceleração do crescimento econômico após 2010:

- a rápida reversão do cenário mundial, com o surgimento de diversos fatores desfavoráveis à economia brasileira; e
- a evolução da política econômica, especialmente após 2009/10.

No âmbito externo, o impacto da crise financeira foi bastante intenso sobre o crescimento e comércio mundiais, com reflexos sobre a demanda externa por produtos brasileiros. O crescimento mundial arrefeceu de mais de 5% em 2010 para cerca de 3% nos anos seguintes. O aumento do volume exportado brasileiro, que crescia aproximadamente 9% ao ano entre 2002 e 2007, caiu para menos de 2% ao ano no período entre 2008 e 2013⁵.

No âmbito interno, parte dos convidados chamou a atenção para os efeitos restritivos sobre a economia da contração fiscal promovida ao longo de 2011 com o intuito de propiciar condições para a queda da taxa de juros iniciada em setembro daquele ano; e também para a depreciação cambial decorrente da flexibilização da política monetária e da adoção de controles sobre a entrada de capitais externos de curto prazo. Avaliou-se que o conjunto destes fatores aliado à piora do cenário internacional explicaria em boa medida a desaceleração econômica testemunhada a partir de 2011⁶.

Embora, teoricamente, a contração ou expansão das políticas monetária e fiscal sejam intercambiáveis, podendo-se escolher entre uma política fiscal contracionista associada a uma política monetária expansionista ou vice-versa, na prática, o efeito líquido deste intercâmbio depende das elasticidades associadas a cada uma das políticas e o tempo necessário para que façam efeito.

No Brasil, parte dos convidados sustentou que as evidências sugeririam que a sensibilidade da economia à contração fiscal é maior que à expansão monetária e ambas apresentam efeitos contracionistas no curto prazo. Neste sentido, o aperto fiscal de 2011, ao se traduzir em menor ritmo de crescimento do investimento público, teria impactado o

5 Projeção.

6 Um dos convidados diverge desta interpretação e vê a desaceleração econômica do período 2011/2012 como um período de ajuste dos “excessos” promovidos pela política contracíclica de 2009/2010, conforme será ressaltado mais adiante.

investimento privado na mesma direção (crowding-in). Por sua vez, a redução da taxa de juros a partir de 31 de agosto de 2011⁷ não teria gerado efeitos expansivos significativos de curto prazo, enquanto sua contraparte, a depreciação cambial, gerou efeitos imediatos sobre a queda do rendimento real das famílias, via o encarecimento de bens importados.

Ou seja, para parcela dos convidados, embora a queda da taxa básica de juros entre agosto de 2011 e abril de 2013⁸ possa se associar a efeitos benéficos de longo prazo, como a reação da estrutura de financiamento à baixa dos juros e o aumento de exportações e redução das importações ligadas à depreciação cambial, seu impacto de curto prazo tende a ser contracionista, já que a redução da taxa de juros não altera significativamente as decisões imediatas de investir dos empresários, enquanto a depreciação cambial pode gerar efeitos inflacionários associados ao *pass-through*⁹. Estes efeitos da política de juros e câmbio, associados à contração fiscal ocorrida em 2011 seriam fatores relevantes para a compreensão da queda de crescimento econômico ocorrida após 2010.

Ademais, o novo *mix* de política econômica ter-se-ia mostrado insuficiente, naquele momento, para contrabalançar o estado de confiança dos agentes privados abalado pela deterioração do cenário internacional.

Assim, a crise internacional; a contração fiscal de 2011, que no Brasil costuma se traduzir em redução do crescimento e/ou queda do investimento público; e a depreciação cambial de 2012 teriam levado à diminuição do crescimento econômico. O consumo das famílias, componente de demanda fundamental na economia brasileira, reduziu seu ritmo de crescimento não por conta das expectativas, mas devido à estabilidade da renda real.

Aspectos metodológicos também foram evocados na discussão sobre a desaceleração da economia. Segundo algumas estimativas, o PIB brasileiro pode estar sendo subestimado em cerca de um ponto percentual desde 2010 por conta das estatísticas do setor de serviços se basearem em leituras de dados preliminares que depreciam o crescimento do setor, principalmente em 2011 e 2012. Assim, outros indicadores, como o consumo de energia elétrica, apontam para um maior crescimento no período, ainda que confirmem a trajetória de desaceleração recente.

Ainda sobre questões metodológicas, estimativas sugerem que a taxa de desemprego atual, tal como calculada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), gire acima de 6,0%¹⁰ e não em torno de 5,5% como aponta a Pesquisa Mensal de Emprego

7 A meta da taxa Selic passou de 12,5% a.a. para 12,0% a.a. em 31 de agosto de 2011. Desde então teve lugar um ciclo de queda da taxa básica culminando com o mínimo histórico de 7,25% a.a. mantido ao longo do ano de 2012 e início de 2013.

8 Desde então a taxa Selic voltou a subir.

9 A depreciação cambial implica em elevação dos preços de bens importados em moeda nacional. Como a substituição de insumos e bens finais importados por seus equivalentes nacionais não ocorre de forma imediata (e nem mesmo é garantida) tal depreciação leva ao aumento da inflação. Este fenômeno é denominado *pass-through*.

10 Em 2011 a PNAD, com abrangência nacional, apontou taxa aberta de desemprego de 6,7%. O dado para 2012, divulgado após a realização da Oficina, mostrou queda do desemprego para 6,1%.

(PME), referência usual nas discussões sobre o desemprego nacional. Isto é importante porque o PIB potencial é estimado levando-se em conta a taxa de desemprego estimada pela PME, o que tem levado analistas a postularem forte queda do potencial de expansão do produto. Não obstante, se a taxa de desemprego realmente verificada for maior do que a estimada pela PME, então o crescimento potencial da economia não deve ter diminuído de forma significativa nos últimos anos.

Em uma perspectiva de longo prazo, há convergência em torno da percepção de que uma das fragilidades do modelo de crescimento tem sido certa inadequação da estrutura produtiva brasileira ao novo padrão produtivo mundial, caracterizado por complexas cadeias de fornecimento e logística, bem como pela intensa sofisticação tecnológica de novos setores de alta elasticidade-renda.

Também há concordância sobre o fato de que a mudança de preços relativos favorável às *commodities* produzidas no país, ocasionada pela intensa demanda internacional por estes bens nos anos 2000, foi um importante fator explicativo desta inadequação aos padrões produtivos modernos, pois, com preços relativos cadentes em relação às atividades intensivas em recursos naturais, a expansão da manufatura torna-se mais difícil.

As divergências surgem, no entanto, quanto às possibilidades de alteração desta tendência e em como promovê-la. Da mesma forma, existe dissenso quanto ao raio de manobra que o governo dispôs para lidar com este desafio no passado. Estes pontos de discordância serão tratados mais adiante.

Por fim, enquanto poucos convidados sugeriram que o modelo de crescimento brasileiro tenha seguido um padrão baseado em exportações, a maioria concordou que, apesar das últimas terem cumprido papel crucial no processo de crescimento, a dinâmica do modelo assentou-se no comportamento da demanda interna, fortemente estimulada pela atuação do Estado, que promoveu políticas de transferência, assistência e previdência, e de aumento do salário mínimo, que levaram à melhora da distribuição de renda e redução da pobreza, somado ao aumento do investimento público.

Divergências

A periodização para a compreensão da dinâmica da economia brasileira, tanto na fase de crescimento quanto no posterior arrefecimento, foi motivo de debate. O recorte temporal entre 2004 e 2008 foi identificado como um período caracterizado pelo crescimento dos preços de *commodities*, forte aumento das exportações, equilíbrio em transações correntes, e aceleração do crescimento econômico com redistribuição de renda no âmbito interno. Contudo, outros recortes foram propostos. Sugeriu-se o período entre 2002 e 2007 como recorte temporal mais adequado, por este último ano ter sido o marco inicial da crise financeira mundial que engendrou mudanças relevantes na economia brasileira.

Uma explicação para a queda da taxa de investimento (principalmente em 2012), ressaltada por um dos participantes, refere-se à mudança na forma como o investimento

em infraestrutura passou a ser conduzido pelo governo no período mais recente: das obras efetivamente realizadas pelo Estado e estatais para sua efetivação indireta via concessões ao setor privado. Este novo papel estatal no investimento leva à reconfiguração de marcos regulatórios, o que demanda tempo de maturação. Assim, durante o período de adaptação aos novos ambientes regulatórios os investimentos são impactados negativamente e, portanto, a piora de desempenho dos investimentos não responde somente ao ajuste fiscal.

Um ponto mais controverso para a explicação da desaceleração recente diz respeito às escolhas de política econômica adotadas no período de recuperação da crise. Ou seja, para alguns, os excessos nas políticas creditícia, fiscal e imobiliária gerados em 2009 e, principalmente, em 2010, produziram amplos desequilíbrios que resultaram na posterior queda do crescimento entre 2011 e início de 2013. Sob esta perspectiva, em 2011 e 2012 a economia teria ajustado os excessos expansionistas do período anterior com o auxílio de políticas corretivas, como a contração fiscal observada tanto em âmbito federal quanto estadual, e com medidas “macroprudenciais” necessárias à redução da expansão do crédito. Outros participantes, porém, não corroboraram esta hipótese, avaliando que as políticas de recuperação estimularam adequadamente os componentes dinâmicos de demanda enquanto o arrefecimento teria respondido primordialmente à crise internacional e aos excessos da política contracionista do período 2011 e 2012. A interpretação da desaceleração pós 2010, portanto, mostra diferenças de visão quanto ao papel da política econômica no período.

Levantaram-se dúvidas, porém, sobre a profundidade da desaceleração. De acordo com dados apresentados, entre 2002 e 2007 o mundo cresceu 4,5% ao ano enquanto o Brasil cresceu 3,8% ao ano, contudo, no período posterior, entre 2008 e 2013, o mundo cresceu 2,9% ao ano e o Brasil 3,1% ao ano. Ou seja, se no período pré-crise o Brasil cresceu menos que a média mundial, agora o país cresce modestamente mais que o mundo, relativizando o argumento de desaceleração profunda.

Em relação à percepção sobre o futuro próximo no âmbito externo, surgiram duas posições. Uma mais pessimista, que prevê crescimento e comércio pouco aquecidos, devido à desaceleração da China e crise na Europa, além da mudança desfavorável nos preços de *commodities*, o que afeta particularmente o Brasil. A outra posição enxerga um cenário mais animador, com a recuperação norte-americana reativando a economia mundial, embora não com o mesmo vigor dos anos 2000.

Quanto às possibilidades de mudança estrutural nos próximos anos e à efetividade da política industrial promovida pelo governo nos anos 2000, alguns creem que o novo padrão produtivo mundial, consideravelmente concentrado e consolidado na forte relação entre os países desenvolvidos e a Ásia, não permitiria grandes avanços no processo de mudança estrutural nacional em direção a novos setores de alta elasticidade-renda e portadores de progresso técnico. Da mesma forma, estes analistas creem que o grau de manobra do governo brasileiro para promover políticas industriais mais efetivas durante o boom de *commodities* foi bastante reduzido frente à forte demanda internacional por produtos já consolidados na matriz produtiva nacional, estimulando a concentração dos

investimentos doméstico e externo nestas atividades. Ademais, a abundância de liquidez internacional, antes e depois da crise, estimulou a apreciação do câmbio mesmo com a atuação do Banco Central no sentido de esterilizá-las.

Por outro lado, outros defendem que, a despeito da intensa mudança ocorrida na organização produtiva no mundo, o Brasil não procurou inserir-se adequadamente ao novo padrão, com variáveis macroeconômicas desfavoráveis à diversificação produtiva e políticas industriais tolhidas pelas questões de curto prazo. E, na política cambial, apesar da autoridade monetária ter esterilizado uma parte da entrada de divisas, permitiu a apreciação do real para fins de controle inflacionário, a despeito de seus efeitos negativos para a atividade produtiva.

Sugestões

Convergências

A política cambial esteve no centro das atenções do debate sobre como conduzir a política econômica no futuro próximo. Em especial destacou-se o dilema que esta variável-chave impõe ao padrão de crescimento brasileiro: há que se reverter a tendência da última década de apreciação cambial a fim de estimular um ambiente favorável à diversificação e integração de nossa estrutura produtiva aos novos padrões produtivos vigentes; contudo, a necessária depreciação cambial afeta negativamente a dinâmica inflacionária, piorando a distribuição de renda e diminuindo poder de consumo da população. Assim, qualquer mudança terá de ser cautelosa, buscando certo equilíbrio entre os efeitos negativos e positivos a serem gerados.

Também foi ressaltada a insuficiência desta política como único fator de estímulo ao crescimento, tendo a mesma de ser associada à melhoria da infraestrutura e redução dos custos de produção. Por exemplo, medidas como a simplificação do sistema tributário brasileiro e a redução de custo de logística (por meio da melhoria da infraestrutura) seriam equivalentes aos estímulos à indústria de uma desvalorização cambial.

Quanto às perspectivas futuras de reforço do modelo brasileiro de desenvolvimento com inclusão social em construção na última década, em geral observou-se concordância sobre a possibilidade de sua manutenção e necessidade de adaptação ao novo ambiente internacional. Frisou-se também que o processo de crescimento tem de ser mantido para viabilizá-lo, mas há incerteza sobre qual o patamar de crescimento necessário para isso. Podem-se identificar, no entanto, duas propostas distintas para a recuperação, como serão apontadas mais adiante.

Uma potencial fragilidade do modelo de desenvolvimento foi explorada nas discussões. O Brasil constituiu uma democracia de massas de renda média, que demanda intensamente serviços públicos e baseia-se fortemente no círculo virtuoso entre aumento

de renda e fornecimento de serviços em geral. Esta estrutura é benéfica na medida em que a redistribuição de renda é um componente essencial do crescimento e atende justos anseios sociais, mas não é um modelo gerador de divisas externas, podendo ser comprometido, a médio e longo prazos, por restrições de balanço de pagamentos.

Portanto, em uma perspectiva mais longa, uma política industrial sólida, que logre inserir o país no novo padrão produtivo internacional, seria condição necessária para a continuidade do crescimento nacional. A maioria apresentou este como ponto central. No entanto, poucas considerações aprofundadas foram feitas sobre a questão.

Observou-se, também, numa perspectiva estratégica, que as medidas de desoneração não tiveram o efeito esperado sobre as decisões de investimento privadas porque, de modo geral, a indústria brasileira já conta com rentabilidade adequada. Os incentivos fiscais deveriam ser canalizados e mais focados nos investimentos em expansão, diversificação e inovação, que não são realizados pelas empresas no país por conta da alta incerteza envolvida nestas tarefas em um ambiente de variáveis macroeconômicas instáveis. Um ambiente adequado ao investimento em expansão e diversificação conciliaria mercado interno em crescimento e câmbio depreciado, conjunção de fatores inexistente desde os anos 1980.

Divergências

Como sugerido anteriormente, o grau de autonomia da política cambial frente aos movimentos de capitais internacionais não é consensual. Alguns participantes afirmaram que à época imediatamente posterior à crise, de abundante liquidez internacional, produto da política de *quantitative easing* dos Estados Unidos, os capitais internacionais direcionaram-se com muita intensidade para o Brasil, pressionando a valorização do real; no período mais recente a depreciação do câmbio esteve fortemente ligada à dinâmica dos mercados internacionais. Ou seja, há certos limites para a condução da política cambial. Outros convidados, no entanto, consideraram mais criticamente a gestão da taxa de câmbio pelo governo, mesmo levando-se em conta os desafios externos. Para evidenciar o relativo insucesso da política cambial, ressaltaram o fato de que a moeda brasileira está entre as mais voláteis do mundo.

Diante da questão sobre como proceder frente ao novo cenário, surgiram duas estratégias: a proposta de crescimento baseado no mercado externo (*export-led growth*) e a proposta inversa, de reforço da demanda doméstica.

Os adeptos da primeira estratégia defendem que o caminho para que o país aumente sua taxa de crescimento no futuro, diante de um choque exógeno de preços relativos refletido na depreciação cambial, seria adotar um viés exportador.

Por outro lado, os defensores da estratégia oposta entendem que a via exportadora está bloqueada para o Brasil por conta da forte concorrência industrial asiática, da guerra cambial e do intenso protecionismo de diversos países, e pelo choque de preços relativos não ser capaz de lançar o país em uma estratégia exportadora. Além disso, a adoção

de tal modelo seria até mesmo indesejável, tendo em vista sua tendência em pressionar negativamente os rendimentos provindos dos salários, visando ganhos de competitividade externa. Um fator crucial para a retomada do crescimento e sobrevivência do modelo inclusivo apoiado na expansão do consumo e produção domésticas seria a rediscussão da composição entre políticas monetária e fiscal (“*mix* de política”).

Os desafios no contexto de avanço da institucionalização e dos mecanismos de financiamento dos direitos sociais assegurados pela Constituição

Eixo: Sistema de proteção social

Data: 09/09/2013

Local: ENAP. SAIS Área 2A, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bemerguy

Diretora da SPI/MP: Ana Lucia Starling

Coordenador Geral: Ricardo Bielschowsky

Coordenador-Técnico: Helder Ferreira

Relatora: Rosa Maria Nader

Participantes: Igor Geracy (Ministério do Planejamento), Jaana Flávia (Ministério da Educação), Léo Kessel (Ministério da Educação), Luciana Jaccoud (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), Luiz Odorico Monteiro de Andrade (Ministério da Saúde), Marcelo Ramos Oliveira (Instituto Justiça Fiscal) e Rosane Maia (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos).

Questões Orientadoras do debate:

1. Qual a necessidade de financiamento das políticas sociais para atender de forma plena os direitos e deveres estabelecidos pela Constituição Federal?
2. Como ampliar as fontes de financiamento das políticas sociais?

Sugestões para debate:

- Como o Sistema Tributário poderá ser reformado de modo a contribuir com uma política de melhoria da distribuição de renda e o adequado financiamento das políticas sociais?
- Como o gasto tributário no Brasil tem contribuído ou não para a equalização de renda entre pessoas e regiões e como esse gasto influencia no financiamento das políticas sociais?
- Quais os principais aspectos do atual pacto federativo que deveriam ser alterados com o objetivo de promover a melhora dos serviços públicos?

- Como viabilizar o financiamento que avance na direção da estruturação de um quadro de pessoal com formação e remuneração adequada para a implementação de políticas sociais de qualidade?

Introdução

O Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 – ano base 2012 – apresenta uma releitura da dimensão estratégica do PPA, analisando a consistência das políticas, ações e programas com a continuidade da estratégia de desenvolvimento que, ao longo da última década, foi pautada pelo crescimento econômico com inclusão social e redução das desigualdades. A convergência entre políticas sociais, econômicas e ambientais foi reconhecida como fundamental para promover inclusão social e distribuição de renda efetivando, desta forma, a institucionalização dos direitos instituídos pela Constituição de 1988.

A dimensão social assume a primazia na programação governamental por meio da estratégia de universalização e institucionalização dos direitos da cidadania, inclusão social das parcelas mais vulneráveis e distribuição de renda.

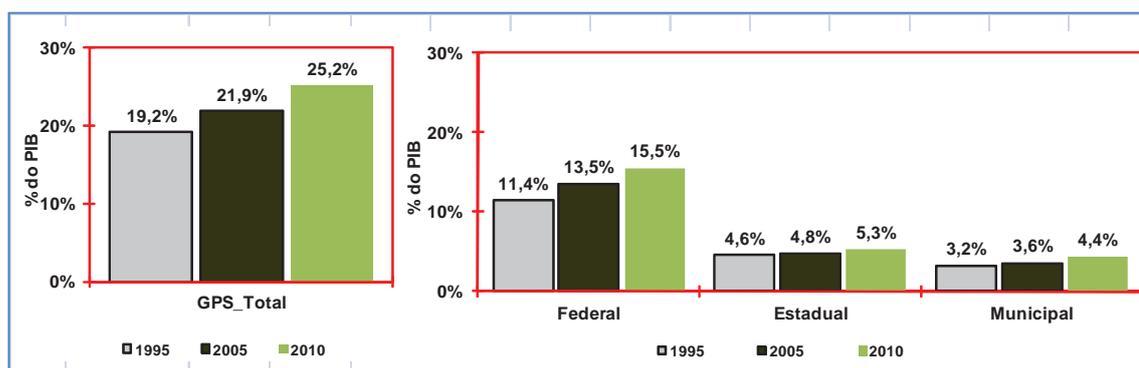
O monitoramento dos avanços na garantia dos direitos resultantes das políticas sociais programadas no PPA 2012-2015 adotou uma metodologia que organiza os compromissos de governo relativos a temas de natureza transversal e multissetorial em Agendas Transversais, possibilitando acompanhamento participativo dos grupos sociais cujas especificidades demandam ações governamentais diferenciadas.

Nessa estratégia, a ampliação e fortalecimento das políticas sociais são movimentos essenciais para garantir a continuidade do desenvolvimento. Os avanços alcançados nos últimos anos no processo de institucionalização das políticas e de universalização no acesso aos serviços com qualidade e integralidade, apesar de significativos, ainda não são suficientes para garantir cobertura aos direitos constitucionais para todos e cada um.

Dar continuidade ao processo de universalização das políticas sociais implica em identificar aperfeiçoamentos necessários e discutir a viabilidade e requisitos necessários para a realização desses aperfeiçoamentos, partindo das atribuições e capacidades do Governo Federal. Para a continuidade da trajetória de inclusão, distribuição de renda e redução das desigualdades é necessário assegurar as bases de financiamento das políticas sociais para dar a garantia da sua institucionalização e da suficiência e estabilidade dos recursos.

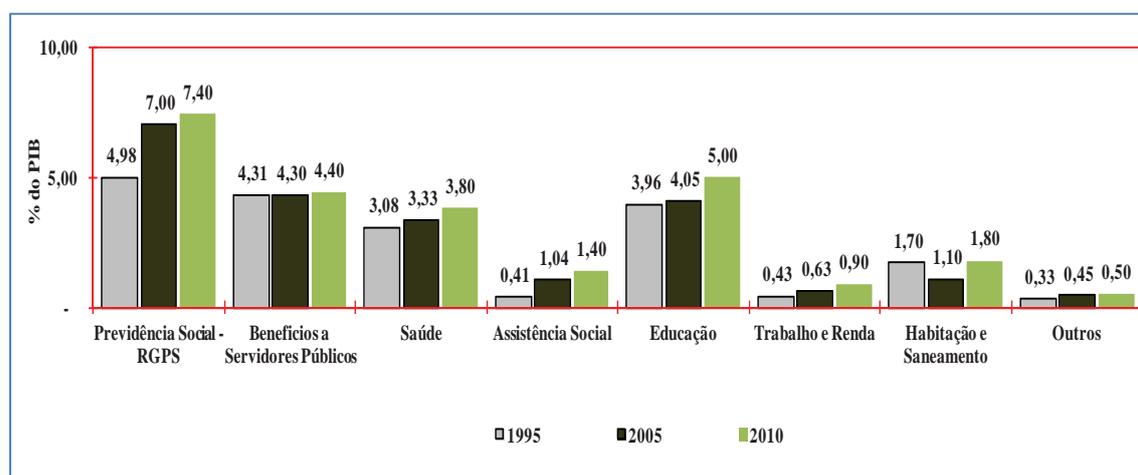
Iniciando o debate, o coordenador técnico apresentou informações da evolução do gasto social nos últimos quinze anos, por esfera de governo e por área de atuação, conforme gráficos abaixo. Considerou que os incrementos verificados no gasto social estão em consonância com a estratégia de desenvolvimento perseguida pelo país nos últimos anos, baseada em crescimento econômico com inclusão social.

Gráfico 1 – Gasto Social por esfera de governo
Brasil - 1995, 2005 e 2010



Fonte: Castro (2008) e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) do MPOG. Apud: Castro (2012)¹¹.

Gráfico 2 – Gasto Social por área de atuação
Brasil - 1995, 2005 e 2010



Fonte: Castro (2008) e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) do MPOG. Apud: Castro (2012)

As políticas de proteção e promoção social do Governo Federal adotam uma visão sistêmica e universalista, com aplicações dirigidas a grupos sociais vulneráveis para ampliar o acesso aos direitos, tendo em vista a inclusão social e redução das desigualdades. Políticas de saúde, previdência, assistência, educação, trabalho e renda, justiça e segurança, cultura e esporte, desenvolvimento agrário e desenvolvimento urbano iniciam um processo transversal de organização para atingir grupos sociais com especificidades em suas necessidades de acesso aos direitos – grupos geracionais, de gênero, étnico-raciais, etários, população de rua, pessoas com deficiência.

Indicadores econômicos apontam que a execução de políticas de emprego e renda, de valorização do salário mínimo, de previdência e assistência, dentre outras, causam

11 CASTRO, J. H. "Política social e desenvolvimento no Brasil". In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

impacto na economia por meio da distribuição de renda e do efeito multiplicador do gasto para o crescimento do PIB e da renda das famílias.

A garantia do financiamento para atender a execução das políticas sociais com equidade tem condicionantes que necessitam aperfeiçoamento. O debate sobre formas para aprimorar o financiamento inclui questões que remetem à discussão sobre o arranjo federativo, como a qualidade da distribuição dos recursos; a estabilidade e suficiência dos recursos; os limites dos gastos e a estrutura tributária.

Há ainda uma disputa política em torno do financiamento do gasto público. De um lado, existem defensores do gasto social, pelo seu efeito de justiça, de multiplicador do crescimento e melhoria da competitividade no longo prazo. De outro, há quem defenda a redução do gasto público, para que a política fiscal auxilie no controle à inflação, contribuindo para a redução dos juros e da dívida pública líquida, o que, argumentam os defensores desta tese, contribuiria para ampliar a competitividade do país e o crescimento econômico.

Diagnóstico

Os aspectos apontados no debate giraram em torno de cinco temas: consciência social e demanda por equidade; relação federativa e gasto social; política fiscal e financiamento das políticas sociais; políticas sociais e equidade; e institucionalização das políticas sociais.

Todos os participantes apontaram avanços significativos resultantes das políticas sociais, como a redução da mortalidade infantil, a mobilidade social nos segmentos mais pobres da população, o aumento nas taxas de escolaridade das crianças incluídas no Programa Bolsa Família, o aumento nas consultas anuais do SUS, as vantagens do seguro/seguridade estabelecido pela previdência social, a institucionalização do SUAS, a universalização do RGPS urbano e o crescimento da cobertura para os trabalhadores rurais, o equilíbrio alcançado no financiamento do RGPS urbano e o baixo custo administrativo dessa política.

No entanto, concordaram na análise de que os produtos e resultados das políticas sociais não são devidamente conhecidos, seja pelos cidadãos, informados pelos meios de comunicação, seja por pesquisadores e agentes públicos, informados por sistemas de informação integrados e amigáveis.

a. Consciência social e demanda por equidade

Um primeiro elemento considerado pelos participantes foi a crescente aquisição da consciência dos direitos e a conseqüente demanda, maior e mais exigente, por serviços de qualidade para todos e cada um, o que requer a ampliação de recursos.

Há demandas sociais claramente manifestas pela fixação de limites mínimos de gastos nas áreas sociais, como, por exemplo, o Projeto de Lei de iniciativa popular

recentemente apresentado no Congresso Nacional para assegurar o repasse de 10% das receitas correntes brutas da União para a saúde pública e a mobilização social pelos 10% do PIB para a Educação.

As políticas de inclusão adotadas pelo país nos últimos anos – aumento do emprego e renda, valorização do salário mínimo, fortalecimento das políticas universais e sistêmicas, maior acesso à escolarização em todos os níveis – estão resultando em transformações em valores e nas demandas de parcela da população até então excluída, com pouco ou nenhum acesso a bens e serviços públicos.

A consciência social dos direitos tensiona o imaginário social que construiu a desigualdade como destino inerente ao ser humano e tende a mobilizar a demanda por igualdade, o que é importante fator de coesão social. Segmentos até então excluídos da cidadania manifestam de maneira cada vez mais forte a demanda por acesso aos direitos, pressionando os sistemas universais de políticas públicas (previdência, assistência, saúde e educação) e as políticas não sistêmicas no sentido de aumentar a oferta e a qualidade dos serviços.

Torna-se cada vez mais explícita a demanda por serviços de qualidade e em nível equivalente ao acessado pelos segmentos populacionais economicamente mais favorecidos. Apesar de avanços nos indicadores que apontam a redução das desigualdades, elas persistem e apontam para significativas iniquidades no acesso e no atendimento aos direitos nas diferentes políticas sociais. O desafio é desenhar políticas, principalmente as universais, com critérios diferentes de aplicação, baseados nas desigualdades existentes na sociedade e na busca da equidade.

Desigualdades regionais, institucionais e entre pessoas pressionam a capacidade governamental de conhecer as demandas dos segmentos mais vulneráveis, distantes até então na formulação das estratégias para garantir o acesso e os atendimentos diferenciados pelas políticas sociais. Conhecer as demandas específicas, formular estratégias diferenciadas para públicos com diferentes necessidades e operar as políticas no território – ações focalizadas no campo das políticas universais – demandam o fortalecimento das estruturas de gestão federativa para operar as políticas em condições tão diversas. Reconhecidas a necessidade de conhecimento da diversidade das demandas e a limitação na estrutura de gestão e de operação das políticas, o desafio apontado é o de buscar aperfeiçoamentos nesses campos, tendo em vista aumentar a eficiência e equidade dos sistemas.

b. Relação federativa e gasto social

A natureza da federação brasileira é apontada por todos os participantes como um desafio tanto do ponto de vista do financiamento quanto da gestão das políticas sociais, com destaque para políticas nacionais de caráter universal e sistêmico – educação, saúde e assistência. Estas políticas, de base não contributiva, objetivam a universalização do acesso e sua execução é descentralizada, o que torna essencial o debate sobre a relação federativa, o que inclui pactuações sobre a responsabilidade social para a garantia da estabilidade do financiamento.

A execução de políticas nacionais exige pactuação sobre objetivos e cofinanciamento entre as esferas de governo, por meio dos quais são firmadas as competências, atribuições e responsabilidades sobre a destinação dos aportes financeiros. Um processo de descentralização de políticas sociais universais foi desencadeado após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que ampliou as obrigações e atribuições de serviços dos estados, distrito federal e municípios. À época, foi ampliada a distribuição de tributos federais para os entes subnacionais, porém, nos últimos vinte e cinco anos, a ampliação da carga tributária foi concentrada na União. A situação em muitos municípios é de falta de estrutura de recursos humanos e equipamentos para receber aportes de recursos federais e para operar as políticas descentralizadas.

A política fiscal brasileira é marcada por desigualdades entre os entes federados na distribuição de receitas. A concentração de receitas na União e a prioridade para pagamento da dívida pública compõem um cenário em que os municípios assumem maior peso no atendimento das demandas sociais com marcadas diferenças entre eles nas condições de responder adequadamente à demanda de serviços pelos quais são responsáveis.

O subfinanciamento das políticas sociais é uma realidade que se potencializa diante do que foi identificado como “crise” na Federação aliada à histórica omissão do Estado brasileiro em prover serviços na proporção do crescimento da demanda e da geografia populacional. A desigualdade na capacidade de ofertar os serviços na razão da demanda reforça as desigualdades regionais, verificadas nos indicadores de desenvolvimento e bem estar social em diferentes territórios.

Na área de saúde, por exemplo, o país gasta em torno de 8% do PIB, muito próximo aos países mais desenvolvidos, porém, além de o PIB per capita brasileiro ser menor, boa parte disso (60%) é gasto no setor privado, que não é sistêmico e restringe-se a atendimento médico e hospitalar. O setor público presta um atendimento mais amplo e em nível nacional, incluindo gastos em ações de prevenção à saúde.

Um dos participantes diagnosticou uma mudança no desenho federativo da distribuição dos gastos sociais em saúde, com um movimento de redução proporcional do gasto federal e de crescimento proporcional do gasto estadual e municipal¹².

A execução das políticas sociais nacionais é marcada por diferentes níveis de complexidade da governança, dependendo da qualidade do arranjo federativo. A governança de menor nível de complexidade é unitária, como é o caso do Sistema de Previdência Social. A governança tributária e orçamentária de maior complexidade é a das políticas que exigem gestão de oferta de bens e serviços e gestão solidária e interfederativa de gastos sociais, de modo a garantir a universalidade e integralidade do atendimento. Neste caso, a governança requer interação tanto em sentido vertical quanto horizontal, como é o caso da governança do Sistema Único de Saúde, onde a responsabilidade é do gestor local, mesmo que o atendimento demande serviços não disponíveis no município e a cooperação com outros entes da federação seja necessária.

¹² Os dados não puderam ser confirmados pelo participante.

A articulação interfederativa de políticas nacionais é considerada um grande desafio para a gestão das políticas sociais, principalmente em contexto de entes federados autônomos e nem sempre com estrutura operativa suficiente para a execução local de oferta acessível com qualidade e integralidade no atendimento à população. Um movimento adotado pelo governo federal tem sido aportar recursos complementares a estados e municípios para o financiamento das políticas sociais nacionais, forma de reduzir a desigualdade federativa e concretizar resultados para o plano de desenvolvimento social e econômico do país delineado no PPA 2012-2015. No entanto, quando o aporte de recursos é via convênio, pouco se avança na melhor estruturação da política, pois há grave problema no fluxo de recursos e na integração com outras políticas e programas.

Os aspectos identificados como desafios ao financiamento das políticas sociais apontam a necessidade de rever o pacto federativo tanto na dimensão tributária e orçamentária – distribuição dos tributos e dos gastos sociais – quanto na repactuação da governança das políticas nacionais, estabelecendo objetivos, metas e mecanismos de controle social.

c. Política fiscal e financiamento das políticas sociais

A análise sobre o sistema tributário brasileiro foi convergente no sentido de que permanece concentrador de riquezas, injusto, complexo, regressivo e gerador de conflitos distributivos e de iniquidades entre pessoas e entre regiões. Um sistema tributário deve ser pautado pelos princípios da equidade, da progressividade e da capacidade contributiva, no caminho da justiça fiscal e social, priorizando a redistribuição da renda. O sistema de tributação é gerador de iniquidades quando é regressivo e baseado em impostos indiretos, como os existentes sobre bens de consumo. A grande arrecadação em impostos indiretos, como o ICMS, resulta em uma lógica tributária que concentra a responsabilidade do financiamento da oferta de políticas públicas sobre os mais pobres. O que significa onerar os mais pobres pela prestação de serviços públicos, aos quais permanecem carentes de equidade no acesso e de qualidade no atendimento.

Foi apresentado o argumento de que os movimentos no índice de Gini, consequência, em grande parte, das políticas de distribuição de renda e inclusão produtiva, escamoteiam a regressividade da tributação, que é mais pesada para os mais pobres. De certa forma, a estrutura tributária anula a melhora na distribuição de renda realizada pelas políticas sociais, pois o 1º decil de renda paga 32% de sua renda em tributo e o último (os mais ricos), apenas 23%.

Por outro lado, um conjunto de isenções vem favorecendo a concentração da riqueza entre os que já são ricos. O sistema tributário isenta ou pouco tributa o capital: fortunas, propriedades, heranças e remessa de lucros de grandes empresas. Abre brechas à sonegação e à evasão de divisas e beneficia com desonerações e isenções. Gastos privados com saúde e educação – deveres do Estado – podem ser deduzidos do Imposto de Renda, reduzindo a arrecadação que poderia ser aplicada para acesso de todos. No

caso das isenções com gastos privados em saúde, uma política de recuperação dos gastos do SUS com os segurados de planos privados é importante.

Um dos maiores avanços para as políticas sociais na Constituição Federal de 1988 foi a adoção do conceito de seguridade social englobando, em um mesmo sistema, as políticas de saúde, previdência e assistência social, com as bases de financiamento asseguradas pelas contribuições dos empregados e empregadores e por recursos provenientes das contribuições sociais sobre o lucro, a receita, e o faturamento das empresas. A recente desoneração tributária sobre a folha de pagamentos via a redução da contribuição patronal para a previdência social está provocando impacto na suficiência recém-alcançada de recursos para a cobertura dos benefícios. Além da perda de recursos, essa medida enfraquece a solidariedade no financiamento da previdência social, um compromisso historicamente construído no Brasil.

As políticas de saúde e educação podem contar com aumento de recursos com a aprovação de mais uma base de financiamento: os royalties do petróleo, divididos 75% para a educação e 25% para a saúde.

d. Políticas sociais e equidade

O objetivo da universalização das políticas sociais para garantir os direitos da população foi incorporado à Constituição Federal e fez organizar sistemas e ações governamentais em torno deste objetivo. Nos últimos anos a universalidade avançou significativamente em algumas políticas em diversos patamares – na atenção básica da saúde, no acesso à educação fundamental, no acesso à educação infantil etc. O caminho para a universalização construiu um traçado consistente e aponta para a continuidade da trajetória.

As interpretações sobre os desafios para a universalização no acesso aos serviços públicos constitucionalmente obrigatórios e para a integralidade no atendimento aos direitos sociais apontam elementos de diferentes ordens. Eles partem da ideia de que os desafios e necessidades de aperfeiçoamento vão além da insuficiência do financiamento para atender à crescente demanda da cidadania e incluem o debate sobre a relação interfederativa e o sistema de arrecadação e distribuição de recursos tributários.

A execução das políticas nacionais que visam a universalidade e a integralidade dos serviços de promoção e proteção social tem caráter eminentemente interfederativo. O arranjo federativo brasileiro concede autonomia aos entes constituintes. Porém, a execução das políticas sociais é descentralizada em regime de corresponsabilidade no financiamento e na gestão das políticas nacionais, o que exige uma relação interfederativa.

A relação interfederativa nas políticas sociais é também marcada por desigualdades tanto na capacidade fiscal quanto na capacidade operativa para gerir o gasto e produzir resultados sociais em direção à equidade. Foi considerado um importante desafio para a gestão das políticas sociais nacionais a equalização dos serviços nos territórios, o que exige uma coordenação federativa muitas vezes difícil de construir. É preciso chegar às

populações mais distantes, que possuem visibilidade menor e que, quando contam com serviços públicos sofrem, em geral, com a falta de profissionais e equipamentos.

A transversalidade das políticas sociais deve ser considerada nos temas de enfrentamento das desigualdades nos serviços, não apenas no combate à pobreza, mas também naquelas políticas que visam alcançar de modo mais efetivo os públicos menos conectados com as ofertas dos serviços, os menos conectados com o mercado de trabalho, com ofertas de assistência técnica e de inclusão produtiva. O acesso dos operadores das políticas a esses públicos implica em aportes e objetivos diferenciados, novas metodologias e ações de enfrentamento diferenciadas a cada situação de iniquidade.

A redução na desigualdade de renda das famílias foi, em parte, resultado das coberturas de risco de pobreza – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF) e Previdência Social Rural. Baseados em fontes não-contributivas, o avanço nas metas de gestão e a relativa estabilidade de recursos nestas políticas têm assegurado a inclusão de segmentos populacionais em um sistema de garantia de renda, de incentivo à escolarização e inclusão produtiva com potencial de equalização de oportunidades. Como efeito colateral importante, a continuidade das políticas resultou em dinamização da economia, principalmente em territórios com altos índices de pobreza.

A política previdenciária compõe o sistema de garantia de renda em forma de seguro e é financiada com recursos de contribuições sociais de empresas e trabalhadores. A cobertura previdenciária avançou significativamente nos últimos anos, com a inclusão de segmentos até então sem acesso (e sem seguro), como os trabalhadores rurais, pessoas deficientes, idosos e empreendedores informalmente inseridos no mercado de trabalho.

Estudos apontam que a previdência urbana alcançou a sustentabilidade, com ganhos de eficiência sobre os rendimentos da contribuição individual e de suficiência de recursos. A recente desoneração da folha de pagamento conquistada pelo empresariado pode ter impacto significativo no financiamento e reverter a suficiência do sistema.

Na área de saúde, a iniquidade pode ser vista no próprio financiamento do setor. O Brasil gasta aproximadamente 8% do PIB em saúde, mas boa parte disso é para o setor privado, que atende apenas 45 milhões de pessoas. Há iniquidade também no atendimento pelo SUS, pois os assegurados dos planos de saúde privados, por vezes, conseguem tratamento mais rápido e de maior complexidade porque realizam os exames diagnósticos mais rapidamente pelo plano de saúde.

A cobertura equitativa de serviços, por outro lado, pressupõe a existência de oferta próxima à população e na proporção da demanda, assim como a existência dos equipamentos públicos, recursos humanos qualificados e a capacidade financeira e gerencial para operar o fluxo da política com a transversalidade e multissetorialidade que garante o atendimento integral e de qualidade. Foi apontado como exemplo a dificuldade que o MDS e o MEC tiveram para levar recursos do Programa Mais Educação para as escolas que têm mais de 50% de alunos beneficiários do programa Bolsa Família, dada a falta de

capacidade operacional dessas escolas para demandar os recursos disponibilizados pelo programa. Nestas escolas, não basta garantir o acesso, é preciso garantir a permanência dos estudantes, desafio para reduzir os altos índices de evasão no ensino médio, por problema de renda das famílias.

Foi defendido que são necessárias políticas claramente formuladas para a reversão da desigualdade, com a meta para melhorar as condições sociais desiguais da população. Políticas sociais universalizantes que permitam aplicações focalizadas, reconhecendo as especificidades de cada território, garantindo liberdade aos entes subnacionais para realizar as adaptações necessárias. Foram exemplificadas políticas que são implementadas com padrões estabelecidos conforme as condições do sul/sudeste como, por exemplo, compra de ônibus para municípios ribeirinhos e padrão arquitetônico de equipamentos públicos que não se adequa ao clima ou à área pública disponível para a obra.

e. Institucionalização das políticas sociais

Apesar dos avanços na consolidação da institucionalização de políticas sociais, algumas áreas ainda precisam ser fortalecidas. Uma delas é a política de saúde, que ainda necessita de regulamentação da formação de recursos humanos, aumentando a capacidade de oferta de vagas nas instituições formadoras, conforme previsto para o SUS no inciso III, art. 200 da Constituição Federal, além da instituição de Planos de Carreira, Cargos e Salários que favoreçam a fixação de profissionais nos territórios, condição importante para a universalização do atendimento. A Lei de Responsabilidade Fiscal também foi indicada como geradora de dificuldades para a gestão das políticas sociais, ao impedir a realização de gastos emergenciais quando se atinge o teto, como a substituição de um tomógrafo, por exemplo.

Por outro lado, as políticas sociais, com suas especificidades, demandam gestões diferenciadas entre os entes federados e algumas dificuldades são colocadas quando a governança é complexificada pelas relações interfederativas em níveis horizontal e vertical, como é o caso da política de saúde. Dificuldades foram apontadas para institucionalizar a garantia de articulação sistêmica das políticas para que o usuário que acesse um programa seja atendido por outros programas da política e por outras políticas sociais.

A sustentabilidade e a estabilidade do financiamento foram também apontadas como aspectos relevantes para a institucionalização das políticas sociais.

Sugestões

Em síntese, o debate indicou que avanços ocorreram, mas são insuficientes; a institucionalidade dos direitos ainda é precária; os avanços na direção da universalidade ainda são marcados por desigualdades no acesso e na qualidade do atendimento. Todos defenderam mais recursos tanto para as ações finalísticas quanto para a estruturação da

gestão para responder aos desafios da universalização, sistematização e institucionalização das políticas sociais.

O grupo apontou para os seguintes consensos:

1. a) aumentar o financiamento é um desafio político que deve ser enfrentado;
2. b) os resultados das políticas sociais precisam ser mais bem comunicados para que sejam legitimados;
3. c) a ampliação do financiamento deve ser fundamentada com critérios, priorização e pacto de resultados;
4. d) a política de desoneração da folha de pagamentos está trazendo de volta o déficit do RGPS urbano e deve ser interrompida;
5. e) mais recursos para as políticas sociais são necessários;
6. f) os tributos têm que ser progressivos e incluir a tributação do patrimônio;
7. g) O Estado deve ser desconstruído como gastador desordenado.

Foram citadas como mais necessitadas de injeção de novos recursos as políticas que ainda estão muito aquém da universalização com qualidade, como saúde e educação, e as que estão em expansão, como a educação infantil e educação especial. Maiores recursos também foram considerados necessários para a valorização de carreiras como a do magistério, para a cobertura previdência de trabalhadores que ainda estão na informalidade, e para territórios cujas políticas estão subfinanciadas.

Defendeu-se ainda a importância do debate na sociedade e repactuações interfederativas a partir de planos de metas de gestão e de resultados para a população.

Em relação a estratégias para ampliar as fontes de financiamento das políticas sociais, foram indicadas reformas no sistema tributário nacional, apontadas como necessárias para aumentar a progressividade e a equidade na distribuição da carga, para revisitar a função social dos impostos e aumentar a arrecadação por meio de tributação de juros sobre capital, propriedades e remessa de lucros, isentos até então. Porém, o caráter político dessas alterações dificulta a necessária reforma, dado a composição do Congresso Nacional, mas medidas pontuais podem ser suficientes para aumentar a progressividade e reduzir a iniquidade na tributação, como:

- Não isentar de imposto os juros sobre capitais próprios;
- Tributar as remessas de lucros das multinacionais;
- O ITCD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos) tem que ser progressivo e cobrado com maior eficiência;
- Estabelecer alíquotas superiores no IRPF (Imposto de Renda de Pessoa Física), aumentando sua progressividade;
- Tributar aviões e barcos (IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores);

- Remeter todas as rendas para a tabela do Imposto de Renda, não cobrando o fixo de 15%, por exemplo, nos dividendos de ações;
- Combater a elisão fiscal por pessoas jurídicas;
- Cobrar ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação) sobre passagens aéreas;
- Implementar o Imposto de Grandes Fortunas;
- Colocar em pauta internacional a implantação do tributo sobre transações financeiras internacionais (Taxa Tobin).

Foi considerado que a ampliação do financiamento da política social passa pela redução do pagamento de juros pelo Estado, o que é uma disputa política, e pelo aumento na arrecadação resultante do crescimento econômico. Os royalties do pré-sal serão uma importante fonte desde que resultem em recursos adicionais para as áreas de saúde e educação, e não simplesmente substituam fontes já existentes.

Foi sugerida a necessidade de se discutir os limites de aumento da carga tributária como forma de ampliar o financiamento. Alguns entenderam que hoje isso é impensável. Outros defenderam que, em outros países, a sociedade aceitou uma carga maior para ter um Estado de Bem-Estar melhor e que é preciso lembrar que ela é ainda maior para os pobres.

Foi sugerido rever a política de renúncia fiscal de 100% dos gastos em saúde no Imposto de Renda de Pessoa Física, o que permitiria ampliar o financiamento da política de saúde.

Em relação à identificação das necessidades de financiamento, foi sugerido que é preciso considerar os princípios das políticas, as características do território e da população, os objetivos e os prazos de cumprimento das metas e o alcance dos públicos mais vulneráveis.

Houve sugestões de levantamentos de custos dos serviços (creches, CRAS etc.) e dos custos-efetivos das políticas em geral, o que, com novos estudos, poderia permitir cálculos dos recursos necessários para a universalização do acesso. Um dos convidados sugeriu que as metas do milênio sejam utilizadas como referência para o cálculo de necessidades de financiamento. Mas outros indicadores sociais também poderiam ser utilizados para o estabelecimento de metas e cálculo de necessidade de financiamento.

Outro parâmetro sugerido para a definição das necessidades de financiamento é estimar o número de trabalhadores e salário necessário para mantê-los operando as políticas sociais como gestores, professores, médicos e outros profissionais das áreas finalísticas.

Alguns concordaram com a sugestão de que o estabelecimento de planos setoriais é importante para a discussão sobre o aumento do financiamento.

Um dos participantes considerou que há aperfeiçoamentos a serem construídos nas políticas sociais antes de propor ampliação de recursos. Aperfeiçoamentos no desenho das políticas, considerando as diferentes situações de iniquidade; nas estruturas de operação interfederativa; na organização dos pactos de financiamento e cofinanciamento orientados por metas de fortalecimento da gestão e metas finalísticas, de resultados das políticas para a população.

Tais aperfeiçoamentos passam pela construção de articulação e coordenação interfederativas, com clareza dos resultados pactuados e das parcerias institucionais necessárias. Um dos exemplos setoriais de regulamentação da cooperação federativa é o Decreto 7.508/11, que dispõe sobre a articulação federativa no SUS e o contrato organizativo da ação pública, como instrumento de gestão compartilhada que define as responsabilidades dos entes federados. Recursos novos devem ser considerados face aos resultados e metas a serem obtidos e o cofinanciamento organizado com aportes e objetivos diferenciados, com recursos suplementares da União para atender objetivos de equidade.

No tocante à institucionalização das políticas sociais, considerou-se que muito ainda há por fazer para universalizar a cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais e aos que estão fora de uma relação contratual assalariada. Novas institucionalidades necessitam ser criadas para proporcionar cobertura aos mais vulneráveis e às formas de inclusão produtiva não assalariada, como o cooperativismo e a economia solidária. Incluir novas institucionalidades no sistema e simplificar as formas de contribuição pode reduzir a informalidade, ampliar o acesso aos direitos e atrair novos recursos para garantir a perenidade da política de seguridade social.

A organização das políticas sociais em sistemas foi considerada fundamental para o avanço das que ainda não se estruturam dessa forma. Foi lembrado que o compartilhamento das responsabilidades funciona (embora outros achem que a estrutura federativa brasileira traga muitos desafios) e que o Governo Federal deve ter um papel suplementar em apoio a municípios mais pobres.

Foi citada como boa prática na área de institucionalização de políticas sociais, a implantação, por uma rede de municípios, de Fundação Pública Interfederativa para a gestão de recursos humanos de saúde em regime celetista. Há cerca de 4.000 municípios brasileiros com até 20 mil habitantes que não têm condições de estruturar uma carreira atrativa para médico, por exemplo, e que não completam as vagas nos concursos públicos. Foi criticada a proposta de uma carreira federal na área de saúde, em função do desenho federativo. Foi defendida a realização de uma carreira nacional de base local, com os municípios podendo se associar em fundações públicas.

A proposta de Lei de Responsabilidade Social foi contestada, não por trazer a importante discussão sobre o gasto público, mas porque já há leis orgânicas em cada área e os pactos estabelecidos são mais fáceis de serem atualizados.

Transição demográfica no Brasil: possibilidades e desafios para as políticas

Eixo: Políticas Sociais

Data: 03/12/2013, de 10 às 17 horas

Local: ENAP. SAIS Área 2A, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bemerguy

Diretora da SPI/MP: Ana Lúcia Starling

Coordenador Geral: Ricardo Bielschowsky

Coordenador Técnico: Helder Rogério Sant'Ana Ferreira

Relator: Sérgio Oswaldo de Carvalho Avellar

Participantes: Ana Maria Vasconcelos (Universidade de Brasília), Cláudio Pompeu (Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial), Eliana Graça (Secretaria Especial de Políticas para Mulheres), Frederico Melo (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos), Suzana Cavenaghi (Escola Nacional de Ciências Estatísticas – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e Wasmália Bivar (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Questões Orientadoras do debate:

1. As políticas sociais brasileiras estão adequadas às expectativas de transformações demográficas esperadas para as próximas décadas?
2. Quais alterações nas políticas sociais se fazem necessárias para enfrentarmos os desafios e oportunidades associados às transformações demográficas esperadas para as próximas décadas no Brasil?

Sugestões para o debate:

- Como orientar a política educacional de modo a aproveitar melhor a janela de oportunidades, considerando as transformações demográficas das próximas décadas?
- Como se dará o financiamento da saúde para manutenção de um sistema universal e gratuito, dado o aumento significativo dos gastos com média e alta complexidade, devido ao envelhecimento e mudanças no perfil epidemiológico da população? Estamos formando profissionais suficientes para essas áreas? Haverá necessidade de adequar ou ampliar a infraestrutura física?

- Considerando o crescimento do número de beneficiários da previdência e o aumento da longevidade dos segurados, como pode ser feito o financiamento do sistema?
- Considerando um aumento expressivo de idosos para as próximas décadas e consequente pressão sobre o sistema previdenciário, haverá necessidade de mudanças na legislação previdenciária? É razoável pensar no aumento da idade mínima e do tempo de contribuição, no incentivo ao adiamento da aposentadoria, ou na redução do número de beneficiários do sistema público? Quais alternativas o sistema privado pode oferecer?
- O aumento da longevidade aliado à mudança no perfil epidemiológico da população (prevalência de doenças crônicas) e às mudanças nos arranjos familiares aponta para a necessidade de se redefinirem as políticas deste setor. Como prevenir, ou pelo menos atenuar, o desamparo das gerações mais idosas?

Introdução

A população brasileira alcançou em 2010 a marca de 190 milhões de habitantes, segundo o Censo Demográfico. Em comparação com o Censo 2000, apresentou um crescimento relativo de 12,4%, menor que o da década anterior, de 16,4%.

Este contexto de retração do crescimento populacional tem sido acelerado por um declínio rápido dos níveis de fecundidade, chegando a taxa de fecundidade abaixo do patamar de reposição neste início do século XXI.

Conseqüentemente, a transição da estrutura etária, ainda que esteja diminuindo a proporção de jovens e aumentando a dos idosos, possibilitará o crescimento da população em idade ativa (PIA), acompanhando a população total, que ainda se manterá até 2040, quando, segundo projeção do IBGE, terá início um crescimento negativo da população brasileira, o que demonstra a transição demográfica acelerada que o Brasil está experimentando em todas suas regiões.

Essa mudança de estrutura etária levará o Brasil, durante algumas décadas, a uma substancial redução das razões de dependência dos estratos mais jovens e, ainda, baixa razão de dependência dos idosos em relação à população em idade ativa, o que caracteriza um período que a literatura demográfica denomina de “janela de oportunidades”, quando a ampliação da população em idade ativa representa um “bônus demográfico”, podendo interferir positivamente na capacidade de geração de riqueza de um país.

Estudos indicam, entretanto, que na passagem dos anos 2030 para 2040 essa razão de dependência deverá aumentar, em razão do aumento da participação da população idosa, encerrando esse ciclo de “bônus demográfico”. Sendo assim, os efeitos benéficos do bônus sobre a economia nacional só serão duradouros se a sociedade souber aproveitar as oportunidades e se preparar para enfrentar os novos desafios dela decorrentes.

Quanto aos desafios, não se trata, apenas, de garantir a melhoria da qualidade de vida dessas gerações, mas de sustentação, de forma equilibrada, de toda a sociedade,

pois caberá às novas gerações, no médio prazo, como componentes da população em idade ativa, a responsabilidade por um bom desempenho da economia, principalmente do ponto de vista da produção. A qualificação da futura força de trabalho e reformas institucionais na área da seguridade social, para conviver com altas e sustentadas taxas de dependência de idosos, tornam-se componentes imprescindíveis para um equilíbrio intergeracional, social e econômico, mais justo.

O tamanho das populações com menos de 15 anos, muito provavelmente diminuirá até 2050, embora os vários subgrupos etários envolvidos experimentem taxas de crescimento oscilantes. A diminuição oferecerá oportunidades demográficas claras para se chegar a uma educação, nos níveis fundamental e médio, universal e de qualidade. Para atingir este objetivo, torna-se essencial um novo modelo educacional, com flexibilidade suficiente para permitir que sejam antecipadas as variações de demanda geradas pelas oscilações populacionais.

No entanto, o próprio processo de mudanças socioeconômicas, dentro do qual se dá a transição da fecundidade, pode mudar as características da demanda, minimizando ou anulando a vantagem da diminuição do número ou do peso relativo das pessoas em grupos etários que são objeto de políticas públicas específicas. Um exemplo típico é a demanda por educação infantil, que pode aumentar desproporcionalmente à variação do número de crianças, devido, entre outras razões, ao crescimento da participação feminina na força de trabalho.

Por outro lado, o aumento absoluto e relativo da população idosa exigirá foco da saúde pública nas políticas de prevenção, centralizando-se nas doenças crônicas que, sem atenção médica, muito frequentemente geram incapacidades. Entre as outras prioridades está a formação de recursos humanos para serviços geriátricos e gerontológicos, desde o nível primário de atenção à saúde até tratamentos de alta complexidade.

Também esse maior contingente de idosos com esperança de vida prolongada, mas com possível redução de suas capacidades funcionais, vai necessitar de geração de recursos e de construção de infraestrutura que permitam um envelhecimento ativo e de serviços públicos de atendimento e cuidados domiciliares – serviço ainda não prestado pelo Estado brasileiro.

Percebe-se que a análise do impacto das mudanças no padrão demográfico brasileiro sobre as estruturas etárias da população é fundamental para se pensar as possibilidades e desafios relacionados às políticas sociais no país, principalmente em relação aos serviços que os governos e sociedades devem prestar aos distintos grupos de cidadãos, sejam crianças, jovens, adultos ou idosos. Todas essas questões devem ser consideradas pelo planejamento governamental, seja no curto, médio e no longo prazo.

Diagnóstico

A oficina na parte da manhã iniciou-se com a exposição da questão **“As políticas sociais brasileiras estão adequadas às expectativas de transformações demográficas esperadas para as próximas décadas?”**. Todos os participantes afirmaram que não. As políticas públicas, salvo algumas exceções no nível federal e no discurso das políticas, não levam em consideração as variáveis demográficas, mesmo estas tendo uma grande precisão em suas projeções no médio prazo, o que demonstra a sua confiabilidade para auxiliar a elaboração de políticas públicas. É o caso, por exemplo, das políticas urbanas, as quais não levaram em consideração os conhecimentos demográficos sob a migração rural-urbana, bem como os movimentos pendulares. Foi ainda observado que os demógrafos não são chamados para discutir políticas públicas pelo governo¹³ e as políticas tendem a ser inadequadas por falta de conhecimento. Um dos debatedores ressaltou que a demografia pode auxiliar os gestores municipais/estaduais/federais a planejar de forma mais racional.

Questões demográficas

Como no Brasil o processo de transformação demográfica ocorreu de forma muito mais acelerada do que nos países desenvolvidos (que foram fazendo reformas previdenciárias e implantando políticas de cuidado de idosos), as políticas públicas têm tido dificuldade para atender as novas demandas da sociedade. O Brasil está enfrentando novos desafios, sem ter vencido os velhos, como pobreza e desigualdade, os quais inclusive muitas vezes dificultam a implementação de políticas sociais robustas; mesmo reconhecendo que programas como o Bolsa Família têm conseguido atingir negros e mulheres pobres. Não há “bônus demográfico” se não houver oportunidades de trabalho e educação. Mesmo assim, em algumas áreas (educacional e previdência social) as políticas conseguiram dar respostas mais rápidas e adequadas às diversas transformações que a sociedade brasileira vem passando.

As políticas públicas devem ser focadas para atender determinados grupos populacionais, como por exemplo a população idosa, pois esta terá um crescimento acelerado nos próximos anos. Portanto, há necessidade de políticas específicas para atender a sua demanda (como em lazer) e para equacionar os impactos em termos de saúde e previdência.

As mulheres em idade fértil também devem ser priorizadas, tanto no aspecto do mercado de trabalho quanto no atendimento no sistema de saúde. Foi mencionado que falta atenção básica materno-infantil e indicado que em municípios com menos de 20 mil

13 Dentro da atual estrutura administrativa do Governo Federal existe a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd). Esta foi criada pelo decreto 8009/2013 e tem por finalidade contribuir para a formulação de políticas e implementação de ações integradas relativas ao tema, conforme recomendações do Programa de Ação da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD), realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1994, no Cairo, Egito.

habitantes as mulheres estão fazendo o parto em outro município. Foram lembrados os muitos casos de gravidez não planejada na adolescência e as dificuldades das mulheres em conciliar carreira e maternidade. Houve quem defendesse que é necessário pensar na integralidade da saúde da mulher, levando em consideração também as mulheres que não querem ter filhos. Também foi defendida a educação sexual nas escolas e apontado o problema de adolescentes que abandonam a escola por gravidez.

Defendeu-se também que se deve procurar ampliar e melhorar a qualidade no atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS) para as mulheres. Também foi destacado por um dos participantes a necessidade de se rever o fator previdenciário, pois este penaliza duplamente as mulheres que fazem jornada tripla (responsáveis pela residência, trabalham fora e cuidam das crianças e dos idosos). Também foi lembrada a importância de políticas igualitárias de gênero e para o cuidado com crianças e os problemas de políticas que reforçam o papel da mulher como cuidadora.

Na questão dos idosos, os participantes destacaram ser necessário criar uma carreira para os “cuidadores de idosos”, dando a este profissional uma formação educacional satisfatória, e condições salariais e previdenciárias atrativas. Essas medidas atenuarão a carga que atualmente recai sobre as mulheres, especialmente as mais pobres, além de atender de forma satisfatória esta crescente parcela da população brasileira. Foi mencionado que as mulheres vão continuar cuidadoras, depois de cuidar dos filhos têm que tratar dos idosos. A própria política de saúde de “des-hospitalação” de pacientes, sobrecarrega as mulheres.

Alguns dos participantes destacaram também a necessidade de se pensar em políticas públicas para os homens, pois atualmente este gênero não é o foco da atenção de nenhuma política social. Um dos participantes lembrou que o grupo de jovens, homens e negros é o que mais sofre com homicídios, enquanto os jovens homens são os que mais sofrem acidentes de trânsito fatais. Houve ainda quem mencionasse que está crescendo o hiato de gênero na educação, com os homens tendo pior desempenho, o que sugere a necessidade de políticas específicas para lidar com essa questão.

Foi mencionado que é preciso uma grande atenção quanto à fecundidade. Atualmente a Taxa de Fecundidade Total (TFT) no Brasil está abaixo do nível de reposição, situação esta que coloca o país no mesmo nível de diversas nações europeias e do Japão. Alguns países (Portugal, Espanha e Alemanha, por exemplo) têm implementado ao longo dos últimos anos políticas públicas (transferência de renda, ampliação dos direitos a maternidade para mulheres e homens etc), com o intuito de elevar a TFT da população. Porém, a TFT nestes países não tem apresentado um crescimento satisfatório.

A TFT apresenta diferença entre os diversos grupos populacionais, porém essa diferenciação ocorre principalmente quando consideramos as variáveis de renda e educação. Há uma correlação negativa entre as variáveis: quanto maior é o nível de renda e educacional de um grupo de mulheres, menor tende a TFT; e é justamente na população com maior renda e escolaridade que estamos abaixo da taxa de reposição.

Há uma diferenciação (significante) na TFT quando comparamos as raças. Nesta questão houve divergências de ponto de vista entre os participantes, porém não houve um aprofundamento no debate.

Uma alternativa sugerida, para elevar a TFT no Brasil, é recorrer a migração internacional. Porém, para que esta seja utilizada de forma plena, será necessário rever a política brasileira de migração, a qual é muito restritiva neste momento. Quanto a isso, foi mencionado que o país não equaciona bem a questão da imigração (vide as resistências à migração haitiana e os casos de situação análoga à escravidão de trabalhadores bolivianos).

Sugeriu-se que se deve implementar políticas públicas que garantam ampliação dos direitos das mulheres gestantes, estimulando assim a ampliação da TFT.

Há problemas também quanto à gestão do território. Há, por exemplo, cidades brasileiras que estão com redução da população por questões vegetativas e não de migração. Essa redução da população afeta inclusive o financiamento dos municípios. Além disso, há muitos municípios brasileiros praticamente só com idosos e crianças. Também há problemas em políticas como a de segurança, em que o fenômeno é contínuo e não respeita as fronteiras de estados. Vários debatedores concordaram com a necessidade de se criar um Plano Diretor de uso e ocupação do território nacional, pois de posse deste documento será possível estimar a oferta e demanda por serviços públicos, permitindo aos agentes públicos projetar a necessidade da população de forma antecipada. Esse plano poderá auxiliar as pequenas cidades a se tornarem mais atrativas, evitando que haja um afluxo de grandes populações em direção às grandes cidades. Também foi defendida a questão da inserção produtiva e a necessidade de integrar o desenvolvimento econômico e o social. Por fim, foi também defendido o alinhamento do planejamento territorial dos três entes da federação.

Foram ainda mencionadas as dificuldades metodológicas para se projetar as migrações internas. Não é possível medir a migração com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, porque o tamanho da amostra não permite fazê-lo nem em nível de estado. Seria necessário melhorar a análise de registros, como o de domicílio eleitoral, para fazer essas projeções. Quanto a se medir a migração internacional, há uma grande dificuldade por conta da migração ilegal.

Sobre as migrações internas, segundo o último censo demográfico, elas estariam ocorrendo do interior dos estados das regiões Norte e Nordeste para as suas capitais. Tal migração estaria ocorrendo entre indivíduos que não encontram nenhuma oportunidade no seu local de nascimento. Houve quem mencionasse a necessidade de uma política de migração interna.

Quanto a percepção mais otimista ou pessimismo em relação ao futuro, a convergência maior foi de pessimismo, pois há muitos problemas a serem enfrentados e o ritmo das mudanças nas políticas é lento. Mas foi reconhecido que há tempo para a adaptação das políticas ao envelhecimento populacional e para fazer uma transição de uma estrutura econômica que está voltada para o crescimento populacional para outra

com redução da população. Também foi lembrado que migrações internas podem ajudar a equilibrar as coisas.

Previdência

Foi mencionado que a situação da previdência social está se deteriorando com o crescente envelhecimento e a recente política de desoneração tributária das contribuições previdenciárias, apesar do aumento da formalização e da população estar contribuindo cada vez mais cedo. Lembrou-se que várias países europeus têm aumentado a idade mínima da aposentadoria e que com o aumento do gasto vai ter-se que buscar financiamento, aumentar o tempo de contribuição e o tempo para se aposentar.

Houve aqui uma divergência polarizada. Houve quem mencionasse que a Constituição Federal estabeleceu uma ampla base para o financiamento da seguridade social, mas que tem sido precarizada com políticas como a Desvinculação de Receitas da União. Com as mudanças demográficas, a forma de financiamento precisa ser revista. Mas com o aumento de produtividade a sociedade pode fornecer recursos para o sistema. Também foi defendido que se deve manter um princípio de justiça no sistema previdenciário. Afinal, há muitas pessoas que começaram a trabalhar muito cedo, em situação informal e muitas vezes insalubre, inclusive os beneficiários da Previdência Rural. Nesse sentido, uma reforma não deveria aumentar a desigualdade, mas trazer mais justiça. Também foi criticado o fator previdenciário, o qual teria atingido principalmente as mulheres.

Saúde

O sistema de saúde brasileiro enfrenta problemas presentes em países ricos e pobres: temos ainda problema com as doenças infectocontagiosas e já temos um quadro preocupante em relação às doenças crônico-degenerativas. Portanto, a abordagem para superar esses gargalos deve ser diferenciada. O Ministério da Saúde também já tem trabalhado a regionalização da saúde. Praticamente, não se precisa construir mais hospitais, salvo para melhor distribuí-los no território. Para reduzir a superlotação nos hospitais, foi sugerido a ampliação das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) em todas as unidades da federação.

Quanto a recursos humanos, defendeu-se que não faltam médicos no Brasil, mas não se consegue distribuí-los no território. Foi mencionado que a Justiça consegue distribuir Juízes no território. Uma sugestão apresentada foi a criação de uma carreira. Também foi diagnosticado que as escolas de medicina estão formando para o mercado e não para o atendimento da população. Nesse sentido, foi proposto que a grade curricular dos cursos de medicina deve ser revista, e deve ser estimulada a formação de mais médicos geriatras e generalistas, permitindo assim que a futura população de idosos no Brasil tenha um atendimento satisfatório em todo o sistema de saúde.

Foi mencionada também, quanto à gestão, as dificuldades de coordenação dos entes da federação. Também foi destacada a importância das políticas de médico da família.

Também é necessário repensar o modelo de financiamento do Sistema Único e Saúde (SUS), pois o modelo atual não será capaz de suportar a crescente demanda da população de idosos e de suas morbidades.

Foi ainda apontado que estaria ocorrendo um esgotamento do setor de planos de saúde privados, com tempo de espera cada vez mais longos, e isso deverá sobrecarregar ainda mais o setor público.

Apesar da taxa de mortalidade infantil estar em nível mais baixo (neste item não houve um consenso entre os integrantes), os valores ainda são altos em comparação com outros países. Alguns grupos populacionais (baixa renda, indígenas), determinadas regiões do país (Norte e Nordeste) e muitas grandes cidades ainda apresentam índices elevados, havendo a necessidade de uma maior interação entre os entes federados (União, Estados e Municípios) na constituição de novas políticas públicas para superar este problema.

A mortalidade de jovens de baixa renda e negros nas grandes cidades não está sendo enfrentada pelo Estado. Pelas mudanças demográficas, a taxa de homicídios provavelmente cairá daqui a 15 anos, mas se contentar com isso é inaceitável e deve-se implantar uma política pública de redução de homicídios com efeitos especialmente sobre a juventude. É necessária a adoção de políticas públicas que procurem inserir este grupo populacional no mercado de trabalho, dando a eles oportunidade de ascensão social. As políticas focadas na repressão policial devem ser revistas.

Também foi mencionado que é necessário pensar políticas que tenham como foco a comunidade e não o indivíduo ou a família. Isso pode ajudar a reduzir a violência causada pela falta de coesão nas grandes comunidades recentes. Houve quem afirmasse que já há investimentos sendo realizados em favelas/comunidades e políticas estão sendo desenhadas para os 149 municípios em que ocorrem mais homicídios. Foi lembrado que há um programa voltado para territórios etno-educacionais e que o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que agora perdeu o fôlego, trabalhava com o conceito de territórios da paz.

Educação

Houve um consenso entre os participantes quanto à necessidade de melhorar a qualidade no sistema educacional brasileiro, especialmente nas escolas públicas. Como o processo de universalização da educação já foi atingido, os esforços do Estado devem ser direcionados para melhorar a qualidade no serviço prestado à população. No entanto, persiste uma grande parcela de jovens, moradores de áreas precárias, que não terminaram o ensino fundamental. Há ainda muitos que terminaram o ensino médio, mas que não estão continuando os estudos. Falta investimento na capacitação desses jovens, apesar de o governo estar investindo mais na educação para o trabalho. Também foi mencionada pesquisa que apontou que é a população de baixa renda que acessa as escolas mais precárias. Para superar isto é necessário que a comunidade se aproprie das escolas, como os exemplos de projetos com idosos que participam do espaço escolar, e é preciso integrar

mais os entes da federação, pois a educação infantil e o ensino fundamental são de responsabilidade dos municípios, sendo necessário maior interação entre Municípios, Estados e Governo Federal para superar este gargalo no sistema educacional brasileiro.

Foi ainda mencionado que os pobres e negros que não tiveram ensino básico de qualidade, quando acessam às universidades, o fazem através do sistema privado. Enquanto os jovens de renda mais alta tendem a ingressar no ensino superior público. Mas foi lembrado aprovação recente de lei que estabelece 50% das vagas de universidades federais para alunos provenientes da rede pública

O bônus demográfico pode contribuir para melhorar a qualidade do sistema educacional, pois, ao reduzir o número de crianças que irão acessar o sistema educacional no futuro, permitirá que a relação aluno/professor caia, permitindo assim que o professor em sala de aula possa dedicar maior atenção a cada aluno, contribuindo assim para uma melhoria no aprendizado de cada um.

A melhoria dos níveis salariais dos professores foi um dos temas destacados pela maioria dos participantes. Porém, esta é uma condição necessária, mas não suficiente, para assegurar a melhoria na educação brasileira. Também foi mencionada a dificuldade de professores em se capacitar.

A política educacional deverá ser repensada, dando maior enfoque ao ensino básico, especialmente a educação infantil, e também à qualidade do ensino médio (profissionalizante), proporcionando aos estudantes que terminam este ciclo acesso ao mercado de trabalho de forma plena e satisfatória. Na educação infantil deve-se priorizar a ampliação das creches escolares, pois a cobertura maior deste nível permitirá às mulheres de mais baixa renda (pretas e pardas) melhor inserção no mercado de trabalho. Houve quem se declarasse preocupado pelo fato da responsabilidade da educação infantil ser do âmbito municipal e defendesse investimento prioritário na infância. Foi destacado também a importância de escolas integrais.

A geração reconhecida na literatura como Nem-Nem (Nem Trabalha, Nem Estuda), deve ser foco de políticas públicas específicas, adequando o sistema educacional a suas expectativas/necessidades, e também criando mecanismos de acesso deste grupo populacional jovem ao mercado de trabalho.

A expansão do ensino superior deve ser estimulada nos próximos anos, mas houve quem defendesse que não devemos ter como meta almejar os indicadores apresentados por alguns países europeus (Inglaterra, por exemplo), pois estes países realizaram um esforço muito grande de qualificação de sua mão de obra, porém os benefícios econômicos foram marginais, além do que a sociedade precisa de qualificações que prescindem de formação em ensino superior. Além disso, foi mencionado que se o atual Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) ampliou as vagas nas universidades federais, há problemas na implementação, como insuficiência de salas e professores.

Foi mencionado ainda que precisamos pensar nos valores e crenças que a educação está transmitindo, pois é preciso quebrar preconceitos, estereótipos e discriminação. Um exemplo da discriminação se dá no mercado de trabalho, onde as mulheres, que hoje já apresentam maior escolaridade que os homens, ainda recebem salários inferiores.

Sugestões

Em síntese, o debate indicou que as políticas públicas brasileiras não estão preparadas para atender de forma adequada as transformações demográficas que o país vem passando, e que serão ampliadas nas próximas décadas. Torna-se necessário que o Estado aprimore as políticas atuais e ao mesmo tempo proponha novas políticas públicas capazes de enfrentar o desafio que a transição demográfica impõe à sociedade brasileira. Em decorrência deste cenário, o grupo apontou para os seguintes consensos:

- Foco das políticas públicas ao atendimento da população idosa, especialmente na área de saúde. Criação de uma carreira profissional regulamentada de cuidadores de idosos;
- Ampliação dos direitos (trabalhistas e de seguridade social) das mulheres em idade reprodutiva, estimulando assim a ampliação da Taxa de Fecundidade Total (TFT) da população;
- Para elevar a TFT foi recomendado que sejam criados mecanismos que ampliem os direitos trabalhistas e previdenciários dos casais, especialmente mulheres em idade reprodutiva. Outra medida sugerida para enfrentar esta questão é a revisão da política brasileira de imigração. Os debatedores sugeriram que esta seja flexibilizada, permitindo assim um aumento no fluxo de imigrantes estrangeiros em direção ao Brasil;
- Implementação de políticas públicas específicas, com a finalidade de reduzir o hiato socioeconômico entre homens e mulheres, brancos e as demais raças. As políticas de cotas não são capazes de superar este desafio, é necessário sua ampliação e/ou substituição por mecanismos mais eficientes, os quais permitam às minorias acesso de forma mais igualitária ao mercado de trabalho;
- A grade curricular dos cursos de medicina deve ser revista, e deve ser estimulada a formação de mais médicos geriatras e generalistas, permitindo assim que a futura população de idosos no Brasil tenha um atendimento satisfatório em todo o sistema de saúde;
- A mortalidade de jovens de baixa renda e negros nas grandes cidades deve ser enfrentada pelo Estado, através da adoção de políticas públicas que procurem inserir este grupo populacional no mercado de trabalho, dando a eles oportunidade de ascensão social;

- A política educacional deverá ser repensada, dando maior enfoque ao ensino básico, especialmente a educação infantil, e também a qualidade do ensino médio (profissionalizante), proporcionando aos estudantes que terminam este ciclo acesso ao mercado de trabalho de forma plena e satisfatória;
- Na educação infantil deve-se priorizar a ampliação das creches escolares, pois a cobertura maior deste nível permitirá às mulheres de mais baixa renda (negras e pardas) melhor inserção no mercado de trabalho; e
- Criação de um Plano Diretor de uso e ocupação do território nacional.

Desafios para o desenvolvimento de um novo paradigma de mobilidade urbana

Eixo: Sistema de Proteção Social

Data: 25/09/2013, de 10h às 17h.

Local: ENAP. SAIS Área 2A, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bemerguy de Albuquerque

Coordenador Geral: Ricardo Bielschowsky

Coordenador Técnico: Helder Ferreira

Diretor da SPI/MP: Ana Lúcia Starling

Relator: equipe DESOC

Participantes: Aguiar Gonzaga Vieira da Costa (Ministério das Cidades), Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Joaquim José Guilherme de Aragão (Universidade de Brasília), Lucia Gonçalves Pedrozo (Ministério das Cidades), Luís Fernando Mendes (Câmara Brasileira da Indústria da Construção), Paique Duques (Movimento Passe Livre), Paulo Cesar Marques da Silva (Universidade de Brasília), Renato Boareto (Instituto de Energia e Meio Ambiente), Rosana Denaldi (Universidade Federal do ABC).

Questões Orientadoras do debate:

1. Como potencializar o alcance da política de mobilidade e de desenvolvimento urbano, no contexto institucional e de competência descentralizada das políticas?
2. Como construir um sistema federativo estável de financiamento de investimentos, subsídios e fortalecimento institucional da mobilidade? Qual o papel a ser desempenhado pelo Governo Federal?

Sugestões para o debate:

- Como induzir maior integração da política de mobilidade com as demais políticas de desenvolvimento urbano?
- Como incentivar a efetivação dos princípios, diretrizes e instrumentos da Lei de Mobilidade Urbana?
- Quais as melhores alternativas de fontes e instrumentos de financiamento da mobilidade urbana no contexto brasileiro?

- Quais os principais aspectos do atual pacto federativo que deveriam ser alterados com o objetivo de qualificar os serviços públicos?
- A distribuição de competências tributárias na federação é fator limitante de maiores avanços na mobilidade urbana?
- Como fortalecer institucionalmente os estados e municípios para o aprimoramento do planejamento e da gestão da mobilidade urbana? A Lei de Responsabilidade Fiscal representa um entrave?
- Qual o potencial de instrumentos como as PPPs e o Regime Diferenciado de Contratações para acelerar os investimentos em mobilidade?
- Como enfrentar conflitos relacionados a desapropriações e à preservação do patrimônio ambiental e urbanístico das cidades gerados pelos empreendimentos de implantação de sistemas de transporte de grande capacidade?

Introdução

O Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 – ano base 2012 – apresenta uma releitura da dimensão estratégica do PPA, analisando a consistência das políticas, ações e programas com a continuidade da estratégia de desenvolvimento que, ao longo da última década, foi pautada pelo crescimento econômico com inclusão social e redução das desigualdades. A convergência entre políticas sociais, econômicas e ambientais foi reconhecida como fundamental para promover inclusão social e distribuição de renda efetivando, desta forma, a institucionalização dos direitos instituídos pela Constituição de 1988.

A dimensão social assume a primazia na programação governamental por meio da estratégia de universalização e institucionalização dos direitos da cidadania, inclusão social das parcelas mais vulneráveis e distribuição de renda.

O monitoramento dos avanços na garantia dos direitos resultantes das políticas sociais programadas no PPA 2012-2015 adotou uma metodologia que organiza os compromissos de governo relativos a temas de natureza transversal e multissetorial em Agendas Transversais, possibilitando acompanhamento participativo dos grupos sociais cujas especificidades demandam ações governamentais diferenciadas.

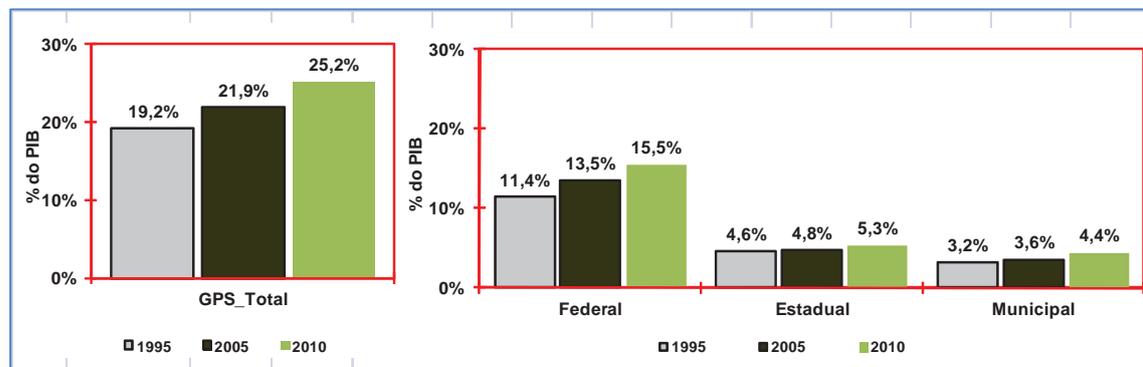
Nessa estratégia, a ampliação e fortalecimento das políticas sociais são movimentos essenciais para garantir a continuidade do desenvolvimento. Os avanços alcançados nos últimos anos no processo de institucionalização das políticas e de universalização no acesso aos serviços com qualidade e integralidade, apesar de significativos, ainda não são suficientes para garantir cobertura aos direitos constitucionais para todos e cada um.

Dar continuidade ao processo de universalização das políticas sociais implica em identificar aperfeiçoamentos necessários e discutir a viabilidade e requisitos necessários

para a realização desses aperfeiçoamentos, partindo das atribuições e capacidades do Governo Federal. Para a continuidade da trajetória de inclusão, distribuição de renda e redução das desigualdades é necessário assegurar as bases de financiamento das políticas sociais para dar a garantia da sua institucionalização e da suficiência e estabilidade dos recursos.

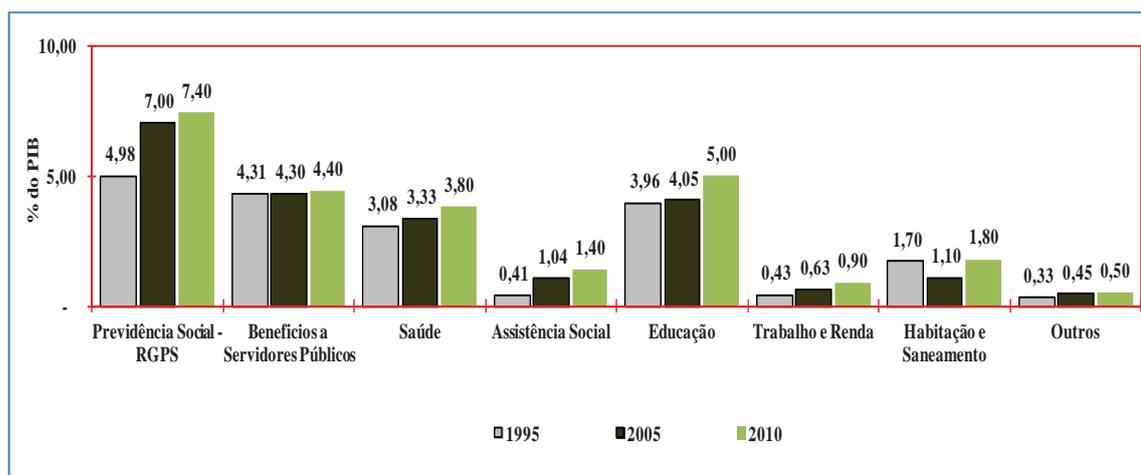
Iniciando o debate, o coordenador técnico apresentou informações da evolução do gasto social nos últimos quinze anos, por esfera de governo e por área de atuação, conforme gráficos abaixo. Considerou que os incrementos verificados no gasto social estão em consonância com a estratégia de desenvolvimento perseguida pelo país nos últimos anos, baseada em crescimento econômico com inclusão social.

Gráfico 1 – Gasto Social por esfera de governo
Brasil - 1995, 2005 e 2010



Fonte: Castro (2008) e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) do MPOG. Apud: Castro (2012)¹⁴.

Gráfico 2 – Gasto Social por área de atuação
Brasil - 1995, 2005 e 2010



Fonte: Castro (2008) e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) do MPOG. Apud: Castro (2012)

14 CASTRO, J. H. "Política social e desenvolvimento no Brasil". In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

As políticas de proteção e promoção social do Governo Federal adotam uma visão sistêmica e universalista, com aplicações dirigidas a grupos sociais vulneráveis para ampliar o acesso aos direitos, tendo em vista a inclusão social e redução das desigualdades. Políticas de saúde, previdência, assistência, educação, trabalho e renda, justiça e segurança, cultura e esporte, desenvolvimento agrário e desenvolvimento urbano iniciam um processo transversal de organização para atingir grupos sociais com especificidades em suas necessidades de acesso aos direitos – grupos geracionais, de gênero, étnico-raciais, etários, população de rua, pessoas com deficiência.

Indicadores econômicos apontam que a execução de políticas de emprego e renda, de valorização do salário mínimo, de previdência e assistência, dentre outras, causam impacto na economia por meio da distribuição de renda e do efeito multiplicador do gasto para o crescimento do PIB e da renda das famílias.

A garantia do financiamento para atender a execução das políticas sociais com equidade tem condicionantes que necessitam aperfeiçoamento. O debate sobre formas para aprimorar o financiamento inclui questões que remetem à discussão sobre o arranjo federativo, como a qualidade da distribuição dos recursos; a estabilidade e suficiência dos recursos; os limites dos gastos e a estrutura tributária.

Há ainda uma disputa política em torno do financiamento do gasto público. De um lado, existem defensores do gasto social, pelo seu efeito de justiça, de multiplicador do crescimento e melhoria da competitividade no longo prazo. De outro, há quem defenda a redução do gasto público, para que a política fiscal auxilie no controle à inflação, contribuindo para a redução dos juros e da dívida pública líquida, o que, argumentam os defensores desta tese, contribuiria para ampliar a competitividade do país e o crescimento econômico.

Diagnóstico

Os aspectos apontados no debate giraram em torno de quatro temas: indústria automobilística e a política de mobilidade no país; planejamento urbano, mobilidade e desenvolvimento; transporte coletivo – custeio, tarifa, acesso e qualidade; e relação federativa e a competência descentralizada da política.

a. Indústria automobilística e a política de mobilidade no país

Os participantes apontaram a aprovação da Lei de Mobilidade como um avanço significativo na área do desenvolvimento urbano por ter como diretriz a prioridade ao pedestre, ao transporte público coletivo e à bicicleta e por ser um marco que orienta os municípios e a política de disciplinamento do uso do automóvel.

Ao mesmo tempo em que a Lei teve repercussão internacional ao relacionar a mobilidade urbana com a política de mudança climática e do desenvolvimento urbano, trouxe desafios e dificuldades na sua implementação por parte dos municípios.

Para os debatedores, a importância da Lei se torna ainda maior quando se analisa o direcionamento do investimento público e privado para a valorização do transporte individual no país nos últimos 50 anos. Desde o governo Juscelino Kubitschek, os incentivos às montadoras e ao uso do automóvel foram assumidos como política de Estado, o que proporcionou a apropriação do sistema viário pelo transporte individual motorizado.

Desta forma, as políticas adotadas desde então no país – incentivo ao transporte individual e baixo investimento no transporte público – resultaram na dificuldade de acesso e na baixa qualidade do transporte coletivo, em demanda crescente de parcela da população por acesso ao direito ao transporte, o que torna evidente a urgência do redirecionamento das políticas públicas para esse setor.

Importante destacar que o boom da indústria automobilística nos últimos 12 anos fez com que o custo do automóvel subisse abaixo da inflação, enquanto a tarifa do transporte público subisse 35% acima da mesma.

b.Planejamento urbano, mobilidade e desenvolvimento

As cidades têm no deslocamento das pessoas a essência de seu funcionamento. Pensar a cidade e o espaço urbano de forma integrada, como intuito de torná-los acessíveis às pessoas, é apontado pelos debatedores como um desafio, tanto do ponto de vista do planejamento urbano quanto da mobilidade urbana. Nesse sentido, destaca-se o desafio associado ao controle do jogo de forças setoriais, tais como as do mercado imobiliário, para evitar a desestruturação do planejamento urbano e do espaço urbano voltado para as pessoas.

O pensar o espaço urbano de forma integrada se concretiza na Lei de Mobilidade por meio da vinculação entre Plano de Mobilidade e Plano Diretor. Buscar a efetividade desse dispositivo é o desafio apontado pelos participantes, tendo em vista a incapacidade dos municípios de responder adequadamente a esse pressuposto. A limitação dos mesmos em estrutura para a gestão e operação de políticas os leva a tratar a diretriz apenas como mais uma exigência legal a ser cumprida.

A ausência de critérios de elegibilidade em relação ao uso e ocupação do solo no processo de alocação de recursos para o desenvolvimento de projetos consistentes e integrados resulta na ocupação da cidade de maneira irregular. Daí a necessidade do setor público induzir o investimento para tornar o jogo de forças menos desigual na relação público-privado. O dinamismo e a velocidade do setor privado na ocupação do espaço urbano se contrapõem à falta de capacidade do poder público para enfrentar as novas dinâmicas urbanas. O desafio vai além da necessidade de capacitar os gestores municipais, mas de reconhecer a importância de pensar em como o estado pode intervir no processo de decisão, em como vincular projeto, política e plano. O atendimento das demandas sociais pelo direito de acesso ao transporte de qualidade pode ajudar o estado a criar condições políticas para tomada de decisão.

Um dos participantes citou o caso do Japão, onde as regras de uso e ocupação do solo fazem com que se elabore projeto de ocupação para todas as estações e áreas lindeiras de suas linhas de metrô. No Brasil, contudo, a ausência de uma política efetiva de distribuição da atividade econômica sobre o território, agravada pela expansão das cidades para áreas distantes e isoladas levam ao aumento do custo da operação, implementação e desenvolvimento do transporte público. O desafio é pensar na criação de cidades multinucleadas como forma de redistribuir o espaço urbano e tornar as cidades menos desiguais e nas políticas de não transporte - trazer os moradores para perto dos serviços e do trabalho - por meio de políticas de habitação.

Nesse contexto, foi citada a forte relação entre densidade urbana e desempenho do sistema de mobilidade. Cidades com baixa densidade urbana, com grande espraiamento, têm menor desempenho no transporte público e são, em geral, altamente dependentes do transporte individual. Brasília foi colocada como exemplo dessa configuração urbana desfavorável ao transporte público.

c. Transporte público – custeio, tarifa, acesso e qualidade

A análise de uma política de valorização do transporte público foi convergente no sentido de que a política de mobilidade urbana deve ser orientada pela priorização do coletivo em detrimento do individual, o que significa apropriar o espaço público para o transporte coletivo, qualificar e onerar o transporte individual de forma a desencorajar o uso do automóvel nas cidades.

O problema é que o carro, dentro de uma organização urbana como a nossa, é elemento de bem estar, pois serve para levar o filho para a escola, ir para o trabalho. Ele tem uma função importante em uma cidade que se espraia, como as nossas metrópoles. Mas não há espaço para todos.

Foi consenso entre os participantes que não adianta só defender o transporte público, é preciso haver regras, disciplinamento. A primeira regra: pedágio urbano. Outro ponto seria uma gestão pública sobre o estacionamento em áreas centrais.

Houve muito debate em torno do preço das passagens e da isenção da cobrança de tarifa para os usuários e seu completo custeio pelos recursos orçamentários públicos, a chamada tarifa zero a partir do pressuposto de que o sistema de transporte público é da cidade e quem deve custeá-lo é a sociedade como um todo e não apenas os usuários.

Ficou claro entre os presentes que não temos política tributária de transporte público. Fica o desafio de buscar justiça tributária e social nas tarifas de ônibus.

Foi proposta a estruturação de um Sistema Único de Transporte nos moldes do SUS, com taxas que constituam um grande fundo para financiamento do transporte coletivo, com estruturas de gestão descentralizadas e controle social. Este fundo seria formado pela taxa junto aos setores mais ricos da sociedade. Não houve consenso entre os debatedores diante da resistência à vinculação de receitas para a composição do fundo.

Um dos participantes argumentou que a gratuidade do transporte público significa tirar do usuário o ônus de pagar os benefícios sociais dados pelo governo às empresas operadoras de transporte público e que a mesma deve se estender aos cidadãos de todas as classes – para a população mais pobre que não pode pagar e para as classes média e alta para estimular o uso - pois já estariam pagando por meio de impostos. Defendeu ainda que a implantação da tarifa zero deve ser imediata e não deve aguardar pela melhoria do sistema de transporte público, por continuar pesando sobre aqueles que não podem pagar.

Houve consenso entre os participantes quanto à redução da tarifa para os usuários em algum grau, mas a possibilidade imediata de implementação da tarifa zero gerou controvérsias no grupo. Alguns defendem a priorização do transporte público e o foco na qualidade dos serviços antes do debate da questão tarifária e alegam que pagar nada em um transporte público que não anda devido ao engarrafamento dos centros urbanos não resolveria o problema.

Um participante, questionado sobre os recursos necessários para o custeio da tarifa zero, informou que o mesmo foi estimado em torno de R\$ 50 bilhões/ano, pelo IPEA, a partir da análise dos gastos das famílias com transporte público em 2009. Hoje, devido ao aumento de demanda, estima-se este valor em torno de R\$ 60 a 70 bilhões/ano. Diante do argumento da expressividade desses recursos no montante do orçamento público, lembrou que a prestação do serviço onera os mais pobres e a proposta é distribuir o custo para as empresas e para o estado por meio da criação de diversas fontes de custeio da tarifa: impostos federais, impostos locais, vale transporte pago pelos empregadores, desonerações.

Por outro lado, foi identificado, como decorrente da política de prioridade ao automóvel, o alto índice de acidentes de trânsito, seja pelo vertiginoso aumento da frota, seja pela concentração das vendas em carros populares sem os itens mínimos de segurança recomendados internacionalmente. O desafio apontado foi o de aplicar os instrumentos legais para reduzir o índice de acidentes, como a campanha pelo respeito à faixa de pedestre e aos limites de velocidade.

d. Relação federativa e a competência descentralizada da política

A natureza da federação brasileira é apontada por todos os participantes como um desafio tanto do ponto de vista da implementação da política – falta de capacidade dos municípios de elaborar, executar projetos e de acessar recursos - quanto da dificuldade do governo federal de exercer o papel de indutor do planejamento urbano nos municípios, que vai além do apoio técnico e financeiro.

Torna-se cada vez mais explícita a questão do uso do solo na alocação dos recursos para os investimentos públicos e privados nos municípios, os quais, de uma maneira geral, seriam “cegos territorialmente”. Portanto, o desafio apontado para o Governo Federal é a necessidade de pensar o seu papel no desenvolvimento regional, de articular o financiamento à estratégia de desenvolvimento territorial, seja na regulação como no

fomento (o que se financia, como e onde). Destaque para a proposta de criar programas voltados à reocupação de áreas centrais das cidades, com disponibilidade de recursos, como forma de fomento e direcionamento da ocupação e do desenvolvimento urbano dos municípios.

A execução da política de mobilidade urbana é marcada pela assimetria na capacidade dos municípios de apresentar soluções e pelo descompasso entre a estrutura descentralizada nos municípios e as demandas impostas no nível federal. Reconhecida a incapacidade dos municípios de executar os recursos destinados para investimentos, o desafio apontado é o de fortalecer institucionalmente os entes federados para que conheçam as diretrizes da Lei de Mobilidade e possam elaborar projetos de forma a permitir a conclusão dos grandes investimentos.

Foi ressaltado que nem todos os municípios acima de 500 mil habitantes possuem plano de transporte e, além disto, o governo federal estabeleceu o prazo de 3 anos para que todos os municípios acima de 20 mil habitantes elaborem os seus respectivos Planos de Mobilidade. Foi identificado o desafio de, em primeiro lugar, sensibilizar esses municípios quanto à existência da Lei para, em seguida proceder à capacitação dos gestores na elaboração de projetos e acompanhar, com assistência técnica, o processo.

A natureza da federação brasileira também não ajuda na governança metropolitana nem tampouco entre as cidades pequenas e médias, com as suas inúmeras particularidades. Destaque para as cidades em frentes de expansão onde é necessário um olhar preventivo para evitar problemas. Conhecer as demandas dos territórios, os seus arranjos e as suas peculiaridades e formular estratégias diferenciadas para o desenvolvimento do espaço urbano é outro desafio a ser buscado.

Sugestões

Em síntese, o debate indicou que o esforço do governo federal na alocação de recursos para investimentos em mobilidade não é suficiente para a implementação da política. Torna-se necessário que o governo federal se debruce sobre os problemas concretos enfrentados pelos municípios – tarifas, acidentes, sistema excludente, emissão de poluentes - e analise o que pode ser feito a esse respeito, além de apenas alocar recursos para investimento. É preciso criar espaço para o governo fazer aportes na capacidade dos municípios de realizar a política.

Além disso, todos apontaram para o sistema de repasse de recursos federais para os grandes investimentos de mobilidade do PAC como inibidor do planejamento dos municípios por não haver uma linha contínua de financiamento anual e nem tampouco preparação prévia dos municípios. Pacotes esparsos são anunciados, o que induz os municípios a levarem “qualquer coisa”, em vez de se prepararem continuamente para as seleções de projetos.

O grupo apontou para as seguintes convergências:

- Implantar Sistema de informação para mapeamento da mobilidade no país, com estudos de tráfego identificando as zonas de confluência nas cidades para a integração com políticas de planejamento urbano e uso do solo;
- Criar mecanismos de mensuração do impacto e dos resultados dos investimentos em mobilidade tanto para a cidade quanto para a sociedade;
- Controle Social: tornar os usuários os principais gestores do sistema. Implementar mecanismos de participação e controle social para planejamento e gestão dos sistemas de transporte como previsto na Lei;
- Parceria com as universidades: incentivar projetos de extensão nas universidades para potencializar a política de mobilidade;
- Capacitação dos entes na elaboração de planos, projetos e gestão de transporte;
- Introduzir o conceito de TOD (Transit Oriented Development) no âmbito do planejamento de mobilidade urbana. Esse conceito está relacionado à ideia de usar a rede de transporte da cidade para direcionamento do seu desenvolvimento, o qual deve ser atrelado aos fluxos de transporte;
- Desenvolver políticas que onerem a aquisição, propriedade e uso do automóvel. Para aquisição, aumento de carga tributária; para propriedade, alíquota progressiva, e por fim políticas que incentivem uso do transporte público em detrimento do transporte individual, como pedágio urbano ou volta da cobrança da CIDE (aumento do preço da gasolina);
- Criar um novo paradigma do transporte: bom, barato e essencial;
- Remunerar o serviço de transporte coletivo urbano pelo número de veículos circulando, em vez do IPK (índice de passageiro por quilômetro); Utilizar instrumentos que permitam potencializar os investimentos de transporte público, como a função social da propriedade e a contribuição de melhoria;
- Separar financiamentos para investimentos (infraestrutura) de financiamentos para gestão e operação. Projetos de maior magnitude deveriam ter como contrapartida, operações urbanas;
- Associar investimentos com estabelecimento de metas como forma de aumentar o retorno social dos investimentos oferecidos;
- Criar instrumentos distintos para regiões metropolitanas distintas, Para isso é necessário um novo arranjo que ainda é incipiente no país;

Estratégias para a Implementação dos Investimentos em Infraestrutura no Território e suas Populações

Eixo: Infraestrutura

Data: 20/08/2013, de 10 às 17 horas

Local: ENAP. SAIS Área 2A, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bemerguy

Diretor da SPI/MP: André Arantes

Coordenador Geral: Ricardo Bielschowsky

Coordenador Técnico: Antonio Lassance

Relatora: Tatiane Espíndola

Participantes: Adriana Melo Alves (Ministério da Integração Nacional); Celso Knijnik (Ministério do Planejamento); Cláudio J. D. Sales (Instituto Acende Brasil); Daniel Pitangueira de Avelino (Secretaria Geral da Presidência da República); Eloísa Machado de Almeida (Fundação Getúlio Vargas); Peter T. Klein (Brown University); Raimunda Nonata Monteiro (Universidade Federal do Oeste do Pará) e Wellington Lourenço de Almeida (Universidade de Brasília)

Questões orientadoras do debate:

1. Os instrumentos existentes e acionados pelo Estado têm sido suficientes para que as grandes obras de infraestrutura estejam alinhadas com objetivos relacionados aos direitos dos trabalhadores e dos cidadãos das localidades afetadas e às novas perspectivas de Sustentabilidade?
2. Como podemos avaliar a promoção do desenvolvimento regional/local gerada a partir da implantação de grandes obras de infraestrutura e quais possibilidades de aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas a essa questão?

Sugestões para debate:

- Como garantir os direitos trabalhistas e evitar a precarização do trabalho no canteiro de obras?

- Como evitar o desrespeito dos direitos humanos da população local, particularmente de mulheres, crianças e adolescentes?
- Os mecanismos de participação social estão promovendo o fortalecimento da cidadania e aprofundamento da democracia?
- Como tem se dado e como pode ser aprimorada a relação entre o empreendimento e a geração de emprego e renda no local para além da implantação da obra?
- Como tem se dado e como pode ser aprimorada a integração das políticas públicas e a presença do Estado nas regiões dos empreendimentos?

Diagnóstico

Uma nova sociedade, um novo Estado, um outro desenvolvimento

O Brasil, na última década, abriu novas perspectivas de desenvolvimento. Pela ampliação da visão crítica da sociedade, por seu maior ímpeto participativo e pela consistência de suas reivindicações, os governos foram instados a colocar como objetivo central da expansão econômica a criação de oportunidades de bem-estar e de condições para a universalização e institucionalização dos direitos à cidadania – com ênfase na inclusão social das parcelas mais vulneráveis da população – e na melhoria da distribuição de renda para todos os brasileiros.

Essa política de desenvolvimento do país, desde então, tem sido marcadamente assentada em três frentes estratégicas: o crescimento do consumo de massa, a recuperação do planejamento e do investimento em infraestrutura e a abertura de novas alternativas de exploração de recursos naturais, como são exemplo o pré-sal e a energia eólica, em escala industrial, e, em escala comunitária, uma série de inovações, ou tecnologias sociais, que vão das cisternas do semiárido à produção agroecológica integrada e sustentável; do microcrédito produtivo ao reaproveitamento de resíduos sólidos.

O avanço econômico, longe de repetir a experiência do “milagre” econômico dos anos 1970, adquire feições distintas em vários aspectos. Se, por um lado, as taxas de crescimento mostram-se bem mais modestas se comparadas às de 40 anos atrás, seus resultados se mostram mais sustentáveis. Pela primeira vez, o Brasil consegue combinar crescimento contínuo, inflação baixa e redução das desigualdades. O país é o único, dentre os BRICS, que tem conseguido crescer reduzindo a distância entre ricos e pobres. Além disso, a dimensão econômica do desenvolvimento se mostra irmanada com a dimensão social, na medida em que se guia por uma busca de sustentabilidade ambiental e desenvolvimento regional.

Essa estratégia de desenvolvimento tem demandado o fortalecimento do Estado, em sua capacidade de administração, de regulação e de financiamento, e também uma nova agenda de inserção internacional do Brasil. Cidadãos que tiveram uma melhora em

seus níveis de renda e escolarização, ao se tornarem cada vez melhor informados e mais autônomos economicamente (menos sujeitos à miséria), passaram a ser também mais exigentes. O resultado é uma pressão positiva em favor de uma nova moldura institucional das relações entre Estado e sociedade e por uma maior qualidade não apenas dos serviços públicos, mas de nossa democracia.

Pode-se dizer que o processo iniciado com a Constituição de 1988 alcançou um ponto culminante no qual o desenvolvimento econômico é posto cada vez mais a serviço da plenitude da cidadania, com todas as complexidades inerentes a esse desafio.

O novo quadro consolidou a visão de desenvolvimento já não mais associada exclusivamente ao crescimento econômico, tendo como parâmetros fundamentais a redução da desigualdade com sustentabilidade. Tal visão implica em cobranças com um grau cada vez mais elevado de exigência em relação ao papel a ser desempenhado pelo Estado. Espera-se que o Estado se fortaleça em sua capacidade operacional e que se torne mais capacitado a exercer funções que implicam em maior abertura à participação e um protagonismo na articulação, negociação e coordenação de políticas.

Significa dizer que o debate superou a dicotomia entre Estado maior versus Estado menor. A pergunta crucial é sobre que tipo de Estado a sociedade quer e precisa. O requisito de expansão da atividade estatal passa a ser o do fortalecimento da capacidade de administração, de regulação e de financiamento para cumprir objetivos de desenvolvimento que se estabeleçam em um redesenho da relação entre Estado e sociedade. Uma relação que se exige cada vez mais aberta a novos atores, mais transparente nos atos e no passo a passo das decisões de interesse público, mais participativa, para ver, criticar e rever iniciativas que entreguem soluções mais eficazes e duradouras.

A governança participativa passa a ser requisito político do planejamento do desenvolvimento levando em conta a prospecção das posições da sociedade, o mapeamento dos atores sociais, a identificação das oportunidades de consenso e o levantamento dos riscos de divergências.

Oportunidades, passivos e mitigação de danos

A pressão da cidadania brasileira esbarra em obstáculos, alguns deles históricos. São heranças pesadas sobre o presente, difíceis de serem equacionadas em pouco tempo. Outras decorrem de novas dinâmicas, como no caso das relações federativas, que sofreram variações importantes na última década. Finalmente, há restrições da situação orçamentário-financeira e também da nova agenda de políticas públicas inaugurada mais recentemente.

No processo de implantação de novos investimentos, é preciso harmonizar as oportunidades com as expectativas. Os empreendimentos podem e devem garantir direitos de cidadania, ampliar oportunidades de melhoria da renda e das condições de emprego e permitir que regiões até então excluídas passem a integrar um novo eixo do desenvolvimento nacional. Todavia, as grandes obras são incapazes, por si só, de

resolverem problemas estruturais que dizem respeito à dinâmica socioeconômica dos estados e regiões e que dependem de soluções a serem encontradas com o apoio de um novo arranjo concentrado de políticas públicas. Tais obras podem servir de “insumo” para algumas mudanças e ter efeito catalizador em outras, mas jamais serão capazes de tutelar processos de mudança.

A franqueza deve fazer parte desse processo de preparação, negociação e interação permanente na relação entre Estado e sociedade para alinhar expectativas. Os empreendimentos podem abrir novas oportunidades. Se elas serão melhor ou pior aproveitadas pelas comunidades dependerá do discernimento de seus atores sociais, do quadro de pluralidade e democracia de suas organizações, da força de sua participação e da robustez de suas instituições, tanto para a tomada de decisões quanto para a solução de controvérsias.

As obras podem abrir portas e permitir novas trajetórias de desenvolvimento local. Podem superar alguns problemas crônicos, mas certamente criarão outros. É verdade que as obras impactam as localidades de maneira avassaladora. Mas é também verdade que muitas dessas comunidades já vivem problemas graves que, em muitas das vezes, não vieram com as obras, apenas afloraram e tornaram-se mais gritantes e evidentes. Ao carregarem consigo grandes expectativas, os empreendimentos magnetizam problemas e colocam sobre eles um holofote.

O aprendizado obtido da análise de situações reais, de sucesso ou conflituosas, é que os passivos sociais, ambientais e econômicos são uma herança silenciosa que aprisionou os moradores de muitas localidades. A expectativa que essas populações acalentam é a de terem encontrado uma tábua de salvação, uma chance de alforria em relação ao passado.

Tal expectativa é compreensível, mas impossível de ser equacionada no horizonte curto do cronograma de uma obra de infraestrutura, por mais que ele se estenda, em alguns casos, por quase uma década. O passivo dessas localidades é impossível de ser pago na forma de mitigação de danos.

A garantia de direitos humanos muitas vezes foi tratada na perspectiva de políticas compensatórias, não de direitos fundamentais, e quase como uma moeda de troca. A acomodação a essa visão permanece muito presente e reforça perspectivas de curto prazo, em que a mitigação é confundida com o passivo e os direitos fundamentais são encarados como um problema do desenvolvimento, e não como parte do desenvolvimento.

Dessa curva de aprendizado devem fazer parte os atores locais, residentes ou “forasteiros”, os que permanecerão para sempre naquele lugar ou os que migrarão na trilha da próxima oportunidade. Esse é o principal legado que pode ser transmitido a essas comunidades: o de que os problemas continuam, que as oportunidades estão abertas, mas que os resultados dependem de que os diferentes atores sociais e governamentais e suas instituições se preparem para um longo processo marcado por três fases: o antes, o durante e o depois das obras.

Elementos essenciais do problema

Os problemas e, conseqüentemente, os remédios a serem buscados na formulação das estratégias para a implementação dos investimentos em infraestrutura no território, com o devido respeito às populações e cumprindo a exigência de desenvolvimento da sociedade brasileira, parte de pelo menos três pontos cardeais: as regras definidas, os instrumentos a serem acionados e as estruturas de governança a serem montadas.

Os problemas e suas crises decorrem da ausência ou da ineficiência desses pontos cardeais, seja isoladamente, seja em sua combinação. Um somatório de lacunas ou de desajustes pode mesmo comprometer os projetos, se não forem equacionados a tempo.

A combinação desses três elementos representa o que se entende por arranjo institucional. Dizem respeito às regras e aos instrumentos e mecanismos de gestão dessas mesmas regras.

As regras

As regras, em si, constituem os incentivos criados, as restrições e as contrapartidas. Incentivos para estimular empresas privadas a assumir o desafio dos empreendimentos. Mais do que o lucro, o grande incentivo das obras é que as empresas podem sair delas maiores do que entram. Mais experientes, mais capacitadas, mais capitalizadas, enfim, mais preparadas para encarar empreendimentos ainda maiores e mais complexos.

As restrições dizem respeito aos parâmetros legais e contratuais estabelecidos. São as exigências requeridas pelo Poder Público de forma geral, o que inclui o contratante e todas as demais organizações públicas que representam instituições legislativas e que se incumbem de acompanhar as ações de agentes públicos e privados para que zelem pelos princípios da administração pública e pela garantia dos direitos de cidadania.

As contrapartidas são parte de um entendimento de que muitas das restrições não podem, tendo em vista o interesse público, redundar em puras proibições que inviabilizem as iniciativas importantes ao desenvolvimento. Para mitigar seus efeitos negativos ou se antecipar a situações sensíveis ou mesmo críticas, são estabelecidas contrapartidas, na forma de compensações.

O principal problema vislumbrado é o do equilíbrio das regras no que se refere à perfeita combinação entre incentivos, restrições e combinações. Os dilemas surgem quando, ao mesmo tempo, se quer regras absolutamente simples e fáceis de serem compreendidas e cumpridas, ao mesmo tempo em que suficientemente detalhadas para evitar “zonas de sombra” e situações em que as interpretações sejam absurdamente variáveis, conforme o grau de discricionariedade a ser empregado pela autoridade pública mais próxima. Trata-se do dilema que combina burocratização excessiva, de um lado, e insegurança jurídica, de outro – problemas que às vezes se opõem e outras vezes se sobrepõem.

Os instrumentos

As regras são manipuladas por meio dos instrumentos, sejam eles de coordenação, de articulação, cooperação, de solução de controvérsias e de planejamento a serem acionados.

Os instrumentos de articulação são aqueles necessários para garantir que todos os atores envolvidos e todas as organizações, públicas e privadas (empresariais, sindicais, comunitárias) sejam informados e estejam devidamente posicionados para intervirem no processo, na forma e no momento que julgarem mais adequado.

Um dos dilemas explicitados é o da falta de preparação para o arranjo das obras de infraestrutura com a devida antecedência, que pode ser identificado como um dos problemas de articulação, possivelmente o mais sério deles.

Os instrumentos de coordenação se estabelecem no momento seguinte, que pode ser descrito como o das vésperas do início do empreendimento. Em muitos casos, a ausência do processo anterior (de articulação) faz com que a preparação não ocorra ou se faça às pressas, junto com as primeiras ordens de serviço. Quando os problemas de articulação se instalam no mesmo momento da coordenação, sobrepõem-se, sobre um único cronograma, demandas que, já não podendo ser escalonadas e equacionadas previamente, pressionarão os processos de execução.

Os instrumentos de coordenação são aqueles capazes de juntar, em uma mesma mesa, os órgãos que tomam decisão sobre o andamento dos trabalhos e que podem diuturnamente chamar os atores para conversar, entabular negociações e dirimir problemas.

Na eventual ausência desses instrumentos, as reclamações e todas as demandas se voltam contra as empresas construtoras, que acabam, com frequência, assumindo um papel que caberia ao Estado, inclusive no que se refere à implementação de políticas públicas. Essas passam a ser colocadas diante da obrigação de construir equipamentos públicos como escolas, viadutos, sistemas de saneamento, parques, e a atender demandas de diferentes grupos sociais, para além dos portões da obra e do universo de seus empregados.

O mais preocupante e pouco pedagógico para a cidadania é que a principal autoridade “pública” presente no local, capacitada a resolver problemas da população, é uma empresa que, no futuro, não estará mais lá. O Estado, principalmente os órgãos públicos locais, comumente atua como canalizador de demandas, e não como gestor de soluções e empreendedor de políticas.

Os instrumentos de soluções de controvérsias, além dos institucionalmente estabelecidos, como a Justiça, são também aqueles que podem servir à mediação, em alguns casos contribuindo para evitar os processos de judicialização e a eclosão de conflitos.

Os instrumentos de planejamento à disposição do Estado brasileiro são inúmeros, mas nem sempre integrados. Os Planos Plurianuais federal, estaduais, e municipais, o

planejamento das várias áreas de infraestrutura (o setor elétrico brasileiro é o exemplo mais significativo), como rodovias, ferrovias e hidrovias, os planos de desenvolvimento regional e mesmo os processos de licenciamento resultam em diagnósticos e objetivos a serem cumpridos em um determinado cronograma de execução. Todavia, os instrumentos normalmente são manejados de forma pouco articulada e integrada. As sobreposições e lacunas são patentes.

O que se verifica é que, embora ainda haja problemas sensíveis no planejamento, houve um avanço significativo em relação ao que se via há uma década, em que a ideia de planejamento foi pouco priorizada e a capacidade de planejamento do setor público foi sucateada.

O aprimoramento do processo ressaltou a importância dos instrumentos, da qualificação dos quadros técnicos e da necessidade de fortalecer as estruturas de governança. A evolução significa avanços, mas o diagnóstico é de que o Brasil ainda está longe de chegar a um resultado satisfatório. Os avanços se mostraram assimétricos entre as diferentes esferas do federalismo brasileiro.

Há ainda um diapasão entre o que se planeja e o resultado dos leilões, em termos de compromissos de execução. As regras estabelecidas pelos leilões dependem, em muito, de processos de planejamento governamental e de governança capazes de superar entraves por meio do uso mais qualificado de instrumentos apropriados de articulação e coordenação.

Para além da dimensão meramente operacional, a complexidade social e institucional associada aos empreendimentos depende de que os projetos, suas vantagens e implicações fiquem claros para todos os envolvidos. Essa é a dimensão participativa e democrática do planejamento.

Outro desafio colocado é o de estabelecer um horizonte do planejamento para além do cronograma das grandes obras de infraestrutura. Os processos que se instalam nessas regiões a partir do momento em que as grandes obras acabam são muitas vezes tão traumáticos quanto aqueles verificados no momento da construção, embora costumem ser mais silenciosos.

Estruturas de governança

As estruturas de governanças envolvem cinco esferas:

- A *Intragovernamental*, no que concerne ao relacionamento entre os órgãos do Governo Federal, responsáveis por diferentes funções e ações, todas elas necessárias de estarem sincronizadas para o bom andamento das obras;
- A *Intergovernamental*, na medida em que União, Estados e Municípios são parceiros do mesmo empreendimento e compartilham responsabilidades e autoridades distintas, todas necessárias à execução das obras;

- *Interinstitucional*, no que tange às instâncias do Executivo, do Legislativo e do Judiciário das mais diferentes esferas da Federação, autônomas e também fundamentais;
- A *Operacional*, no que envolve a relação entre Estado e empreendedores privados; e
- A *Participativa*, que diz respeito aos canais de diálogo e participação com a sociedade.

Um aspecto básico do diagnóstico é o de que as instâncias governamentais ainda conversam pouco entre si e relacionam-se de forma assistemática, sem uma estratégia clara de convergência em sua atuação.

Outro aspecto destacado é a dificuldade em se estabelecer protocolos claros de atuação que sejam aproveitados de experiências anteriores, de forma a sugerir passos e compromissos a serem assumidos por órgãos governamentais, empreendedores, organizações civis e órgãos legislativos e judiciários envolvidos nas questões mais sensíveis relacionadas às obras de infraestrutura.

A perspectiva de aprendizado institucional ainda não foi consolidada e os atores se comportam de modo bastante diferente, a cada experiência, fazendo valer a regra segundo a qual “cada caso é um caso”. As consequências negativas são a insegurança de todos os atores em relação aos processos de execução e suas consequências, a falta de parâmetros melhor definidos para as reivindicações e os impasses nas negociações e decisões, que aparecem na forma dos atrasos das obras ou de conflitos que conflagram contrariedades.

Como resultado, surge como um problema recorrente a falta de clareza quanto aos passos a serem realizados por cada órgão ou Poder e quanto às consequências práticas e aos custos de decisões pouco compartilhadas e combinadas previamente. As indefinições quanto ao papel do Estado (governo federal, estadual e municipal) e do empreendedor também são constantes e prejudiciais.

O desafio que se coloca é:

Grandes empreendimentos tomam lugar em regiões distantes, historicamente relegadas ao esquecimento pelo Estado e deixadas sob o domínio de relações privadas que insistem em reproduzir-se sob o peso de um passado renitente. A decisão de criar um enclave nem sempre se dá de forma abrupta. Ao contrário, pode ser precedida de longos anos de espera. Todavia, quando são dadas as condições necessárias a seu início, a rapidez do empreendimento é não apenas necessária como desejada para abreviar a parte de seu impacto decorrente da atividade de construção. O tempo breve, porém, é ainda mais exíguo no que tange à necessidade de se construir uma firme presença do Estado na região afetada do dia para a noite.

As estruturas de governança são absolutamente necessárias para estabelecer a articulação prévia, a coordenação operacional e acolher e alimentar a participação de forma

positiva. Uma eventual falta de liderança governamental gera, ao invés da participação, pressões mal direcionadas e nem sempre legitimadas nas próprias comunidades. Ainda favorece que as insatisfações se transformem em angústia e revolta, resultando em conflitos de difícil solução amigável e com tendência a recorrerem à violência, sendo em seguida vítimas da repressão.

As comunidades que vivem ou que migram para os locais das grandes obras abrigam diferentes grupos, com visões e expectativas distintas. Eles avaliam suas oportunidades, diante dos projetos, de diferentes formas, com diversos desenhos de futuro. As apostas de futuro e as disputas por ganhos diferenciados estão postas. É um dado da realidade com o qual se tem que lidar na execução dos empreendimentos.

O Brasil optou por um desenvolvimento econômico com desenvolvimento social. A opção pela inclusão social, inscrita em nossa Constituição, torna não apenas qualquer grupo como, também, qualquer cidadão parte legítima para reivindicar direitos, dotados de instrumentos amparados institucionalmente capazes de, até mesmo, interferirem com vetos sobre empreendimentos governamentais prioritários.

Essa situação fática demanda o diálogo e a participação não só como desejáveis, mas como cruciais para o sucesso das obras e para um avanço das relações entre Estado e sociedade em nível local. O legado participativo é fundamental ao fortalecimento institucional das localidades para que elas se assenhem do processo de construção do Estado de forma positiva, evitando fenômenos perversos de captura.

A dimensão participativa carece de um esforço redobrado de comunicação nas localidades e microrregiões afetadas. O esforço é o de comunicar a chegada do empreendimento, antecipar riscos e benefícios, de maneira mais direta para sociedade, estimular os canais de diálogo e participação, informar sobre os instrumentos à disposição dos cidadãos para fortalecer a transparência e o espírito público. A ausência de uma comunicação para a cidadania é uma lacuna absurda e indesculpável desses processos.

A sociedade como um todo, na localidade e em nível nacional, não pode estar mal informada do que ocorre e mesmo do que está para acontecer, do que está em jogo com a realização das obras e de sua importância para o desenvolvimento do país. Comunicação que não se confunde com propaganda, mas com debate, diálogo, com a exposição de informações e argumentos, a defesa de posições diante de dilemas sobre os quais os cidadãos precisam estar atentos.

Sugestões

Aprimorar e integrar os instrumentos de planejamento e financiamento

As sugestões debatidas na oficina para a atuação do setor público no que se refere aos instrumentos normativos e regulatórios foram menos no sentido de se criar outros instrumentos e mais no esforço por aprimorar e integrar os já existentes.

Nesse sentido, os instrumentos urbanísticos devem ser aprimorados e integrados aos instrumentos de planejamento do desenvolvimento. Planos elaborados a partir de eixos essenciais, como os da moradia, da inclusão produtiva, da infraestrutura complementar, dos direitos da educação, da saúde e da assistência social precisam apontar na mesma direção e seguir rotas paralelas com pontos de convergência.

Os planos (Plano Plurianual, Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável e os planos diretores, que devem ser elaborados ou revistos quando da ocorrência de uma grande obra de infraestrutura) precisam estar orientados a servirem como um guia da ação prática dos governos e um roteiro para o diálogo com a sociedade. Devem ser instrumentos políticos, no sentido que representem o acúmulo de um processo de participação e uma carta de compromissos, com diretrizes, objetivos, metas e informações úteis aos cidadãos para que propiciem a transparência, a cobrança de responsabilidades e a orientação sobre as medidas a serem tomadas e as responsabilidades compartilhadas. Não podem trazer apenas regras, mas conter concepções, explicitar princípios e direitos que justificam e elucidam as regras conforme uma visão republicana e democrática.

Tais instrumentos devem identificar alternativas de desenvolvimento e apontar derivadas oportunidades a serem aproveitadas pela sociedade, que pode alinhar suas expectativas e esforços na mesma direção.

As fontes de financiamento da implementação desses planos de desenvolvimento, sobretudo a partir da vinculação dos royalties que os empreendimentos proporcionam, podem também ajudar ao debate sobre a inversão de prioridades.

Vale a pena identificar cadeias econômicas e nichos de negócios derivados para que, ao final da grande obra, se tenha um melhor aproveitamento dos trabalhadores na própria localidade.

Um instrumento importante a ser aprimorado é o licenciamento ambiental. A ideia básica do licenciamento é não apenas a de evitar maiores impactos ao meio ambiente. O licenciamento deve ser visto como um instrumento com o qual a sociedade conta para assegurar que todo e qualquer empreendimento seja feito considerando uma equação positiva do ponto de vista econômico, social e ambiental.

Além do licenciamento, há um conjunto de instrumentos, como o Zoneamento Ecológico Econômico e a Avaliação Ambiental Integrada que deveriam ter a contribuição de outros órgãos além do Ministério do Meio Ambiente e, por sua vez, serem adotados nos estudos e no planejamento de demais órgãos, como os responsáveis pelas obras de infraestrutura e pela elaboração dos PPAs estaduais e municipais. Isso poderia fortalecer a perspectiva de evitar que a questão ambiental fosse tida apenas como uma política setorial, muitas vezes carente de uma multiplicidade de visões na formulação de suas diretrizes e nem sempre capaz de influenciar outras áreas a contento. As dificuldades de mediação de concepções e visões são fonte de ruídos entre as proposições de políticas e espelham uma precariedade ainda existente no diálogo intra e intergovernamental.

Essa providência talvez evitasse o paradoxo de que os editais, ao mesmo tempo em que não explicitam alguns compromissos básicos com os direitos humanos, trazem detalhes como a obrigação de se asfaltar uma rua – às vezes sem que a obrigação esteja precedida das providências municipais necessárias à própria melhoria.

O licenciamento ambiental pode e deve estar articulado com a previsão nos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC para as localidades e as regiões que recebem grandes obras. Essa conjugação de esforços depende da coordenação federativa, reunindo o Governo Federal, estados e municípios.

Experiências como a da construção das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau no Rio Madeira e do plano da “BR 163 sustentável”, entre outras, serviram de modelo para a implantação de Belo Monte no Rio Xingu. O planejamento pôde se valer da articulação de iniciativas, promovendo a transversalidade dos investimentos.

Mais recentemente, essa conjugação deve envolver também o Plano Nacional de Energia, o Plano de Logística e os investimentos do programa Minha Casa Minha Vida.

É preciso, por fim, avaliar a viabilidade da proposta de que os empreendimentos tenham definido um percentual básico de recursos a serem investidos em um fundo de desenvolvimento local, gerido com controle social da própria comunidade, com o acompanhamento de órgãos estatais (como os tribunais de contas, as controladorias e o Ministério Público) e entidades civis. O mesmo fundo deveria incorporar os recursos dos royalties, em projetos de sustentabilidade.

Criar estruturas especiais de governança, mais robustas e de cooperação federativa

É um desafio importante superar a atual situação na qual, em quase a totalidade dos empreendimentos, a principal autoridade presente no local de uma grande obra seja a empresa, e não o setor público. Preocupante para a relação entre Estado e sociedade, que não pode ser terceirizada, e preocupante para a própria empresa, que acaba arcando com responsabilidades institucionais próprias da autoridade pública, mas não do agente empresarial. As empresas são frequentemente levadas a viabilizar políticas de Estado e construir escolas, viadutos, moradias e promover o saneamento.

Uma das alternativas aventadas é a de se utilizar o modelo da Casa de Governo, presente na região de Belo Monte, em Altamira, no Estado do Pará, que reúne órgãos públicos em um só local. Outra possibilidade é a de se utilizar o formato do consórcio público, instrumento de cooperação federativa, com o intuito de se dispor de uma organização pública especificamente voltada à realização de um determinado empreendimento. O modelo de consórcio público que reúne os governos federal, estadual e municipal, atualmente, tem sido utilizado apenas para o projeto das Olimpíadas, sendo mais conhecido pela denominação de Autoridade Pública Olímpica.

Qualquer que seja a alternativa buscada, o importante é que se crie uma estrutura intergovernamental, localizada junto ao próprio empreendimento, que represente a

presença do Estado e tenha autoridade para promover articulações e negociações e, também, capacidade de coordenação operacional e cooperação federativa. Enfim, um organismo único, capaz de tomar decisões, com a participação de diferentes órgãos autônomos, mas coordenados sob um mesmo processo.

A proposta visa vencer a dificuldade acarretada pela existência de uma grande variedade de interlocutores e de canais de negociação e decisão, cada qual com comandos, cronogramas e regras próprias. A harmonização desses processos demanda uma autoridade unificada, um comando único e, ao mesmo tempo, conectado às estruturas governamentais responsáveis por diferentes tarefas do processo de execução.

De todo modo, é necessário também considerar que não basta reunir as organizações governamentais. É preciso capacitá-las. Principalmente, no caso de municipalidades que sejam bastante frágeis em termos de sua estrutura governativa, com um corpo de servidores reduzido, não estável, de baixa escolaridade e pouco acostumado a gerir políticas em escala ampliada. A solução é criar um programa de capacitação específico para prefeituras que venham a abrigar grandes obras, levando informações e treinando procedimentos que são usuais a esses empreendimentos, mas absolutamente inéditos na experiência daqueles governos municipais.

Alguns órgãos federais também precisam ser fortalecidos para que estejam prontos a integrar forças-tarefa especiais para tais empreendimentos. Especialmente o ICMBio, a Funai, o Ibama e o Inbra. Tais órgãos passam a ser demandados em maior volume e precisam estar preparados para atender aos empreendimentos com o grau de prioridade a eles conferido pelo PPA.

Entre os instrumentos de governança, um dos mais importantes são os comitês gestores, que reúnem prefeituras, o governo do estado e o governo federal, periodicamente, para discutir o plano de desenvolvimento para região.

O estímulo à participação da população depende da participação intensa dos órgãos governamentais. A articulação federativa se ressentiu do pouco engajamento dos governos dos estados impactados pelas grandes obras e, em alguns casos, das próprias prefeituras.

A lógica de desenvolvimento deve partir do local. Até porque se sabe que os empreendimentos têm um impacto que pode distorcer todas as lógicas de desenvolvimento local até então constituídas. O desafio é fazer convergir o planejamento local com o regional e o nacional, o que implica em articulação entre as diferentes esferas de governo.

Reforçar as regras é fazer com que sejam cumpridas

A importância das regras está em oferecer uma combinação ao mesmo tempo simples, inteligente e previsível de incentivos e restrições que reforcem dinâmicas virtuosas de desenvolvimento. Eventuais problemas nessa combinação podem e devem eventualmente suscitar aprimoramentos.

O grau de controle deve ser compatível com a busca de resultados, entre eles, o de garantir a provisão adequada de direitos fundamentais; o retorno, no tempo previsto, dos recursos públicos investidos pela sociedade conforme o benefício antecipadamente estimado, os quais foram a justificativa do próprio investimento.

A questão mais corriqueira no que se refere às regras estabelecidas não é sequer o de sua inadequação ou desatualização, e sim o das dificuldades para o seu fiel cumprimento (o chamado *reinforcement*) e a amplitude de suas interpretações.

As regras deveriam estar cada vez mais “manualizadas”, ou seja, serem acompanhadas de roteiros explicativos com uma memória institucional das experiências vividas (dos problemas e sua superação), de forma a estabelecer modelos explicativos dos processos de intervenção e consolidar um entendimento sobre sua aplicação.

As regras favorecem um protagonismo estatal democrático e amigável com os empreendedores privados, deixando claros os ganhos, as contrapartidas, as obrigações e os limites a quem está empreendendo. Nesse sentido, o agente financiador mais importante, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES deve estar envolvido diretamente no desenho regulatório. O ideal seria que as normativas do BNDES considerassem como condicionalidade de seus empréstimos o pleno cumprimento de demais regras pactuadas entre governos e empreendedores privados. No aspecto do financiamento, já se tem avançado muito nas salvaguardas para evitar projetos que violem os direitos humanos e promovam a precarização da mão de obra.

No que se refere à garantia de direitos, há que se implementar e se respeitar essas normas, no âmbito institucional e na realização de políticas públicas.

Embora haja problemas que às vezes estão além da responsabilidade dos empreendedores, há também casos nos quais foram descobertos erros gravíssimos de não cumprimento do que havia sido determinado para o respeito a direitos, constituindo, portanto, obrigações dos empreendedores. Houve ocasiões em que as empresas simplesmente resolveram o problema pagando as multas sobre tais obrigações. A forma cômoda e rápida está prevista na regra, mas significa, na prática, a aceitação de uma ruptura de direitos. Provavelmente, a decisão do empreendedor esteve acompanhada de uma falta de pressão dos órgãos de Estado para que o respeito aos direitos fosse objeto de cobranças sistemáticas, e não uma constatação tardia.

Portanto, parte das violações de direitos humanos cometidas pelas empresas decorre de uma omissão ou falta de um mesmo espírito de urgência na atuação dos órgãos do Poder Público no que se refere a essas violações. Um primeiro passo a ser avaliado é o de verificar se os editais de licitação das grandes obras estão de fato incluindo salvaguardas relacionadas à proteção de direitos humanos e de consulta à comunidade local afetada. Tais salvaguardas não constituem novas obrigações, descabidas ou exorbitantes em relação ao que diz a lei. São apenas o reforço e a tradução, para o instrumento que normatiza a posterior obrigação contratual a ser firmada, de compromissos que devem estar claros e reiterados.

Um exemplo específico é a exploração sexual infantil, que ocorre na fronteira do canteiro de obras e para a qual existem leis protetivas claras. A história de desrespeito à lei, no entanto, se repete. Trata-se de um retrato real e grave do grau de violação que acontece nesses empreendimentos.

Questões como essa reforçam a necessidade já apontada de criar estruturas mais robustas de governança que consigam, para além da articulação e coordenação, fazer a transição para o momento seguinte, pós-empreendimento, que precisará de governos mais integrados e instituições mais atuantes e fortalecidas para o cumprimento de suas funções. Retomando o exemplo da exploração sexual infantil, não é o empreendimento quem dará conta do problema, e sim as instituições organizadas em torno do município, do estado e do sistema de Justiça. O importante é que a diretriz de garantir direitos humanos fundamentais tenha continuidade e que a liderança desse processo seja conduzida pelo estado e pelos municípios.

Outro desafio exemplar é o do campo ambiental. O Brasil também tem uma legislação ambiental bastante rigorosa e suficientemente detalhada, que produziu resultados positivos ao longo dos anos. A questão, neste sentido, mais uma vez não é a regra em si, mas a previsibilidade, a razoabilidade a tempestividade e seu reforço (cumprimento). No processo de licenciamento, o nó crítico tem sido a elaboração dos termos de referência. Eles balizam os elementos a serem considerados nos estudos de impacto ambiental e que fundamentarão o projeto básico. Hoje, não temos normas estabelecidas para que esse termo seja elaborado com a brevidade e a razoabilidade necessárias.

Seria desejável que o processo de licenciamento fosse feito com a antecedência e o detalhamento necessários para evitar zonas de sombra, de modo a que, uma vez estabelecido, seja realmente cumprido e nos prazos determinados. Quanto mais objetividade no processo de licenciamento, mais segurança para ambos os lados.

As obras previstas na geração de energia para os próximos dez anos já estão definidas. A maior parte delas fica na região amazônica, tangenciando várias comunidades indígenas, com ritmos de compreensão e envolvimento diferentes. A antecedência para a articulação e o envolvimento das comunidades está garantida, desde que os processos se iniciem desde já.

Um caminho prático para trabalhar tais questões é envolver os atores na construção e discussão desde a fase preliminar, e não só no período de execução. É preciso trazer os atores políticos para construir uma agenda de desenvolvimento territorial. Os PPAs estaduais e municipais são bons instrumentos para isso.

A urgência dos empreendimentos, que é bem-vinda, não pode servir de justificativa para o não cumprimento de obrigações e o desrespeito a direitos. Embora as obras sejam extremamente benéficas pelas oportunidades que carregam para localidades desassistidas, há casos específicos de violações que passam a ocorrer em escala nunca antes vistas, além da precarização dos serviços que já não eram adequados antes da chegada da multidão de trabalhadores. A solução prática e elementar é a de que os estudos de impacto precisam

estimar a nova população local, com a vinda dos empreendimentos, e prever a estrutura necessária de serviços públicos locais a ser disponibilizada, em caráter permanente (novos hospitais, novas escolas, delegacias de política) ou provisório (hospitais de campanha, escolas que, depois, se desativadas, se tornem equipamentos públicos diversos ou moradias).

Os canais de diálogo e participação também precisam mais de reforço àqueles já existentes do que da criação de novos espaços. Já existe uma ampla rede de participação social e processos massivos de consulta. É preciso evitar a competição e a dispersão dos espaços de participação.

O fundamental é permitir a identificação dos problemas sociais para, depois de reconhecidos, definir suas respostas. É preciso planejar, definir e identificar qual a expectativa que a comunidade pode ter em relação aos empreendimentos e realizar o processamento dessas expectativas e demandas pelos órgãos competentes.

Pensar formas e instrumentos de pactuação, entre governo e sociedade, com a ideia da corresponsabilidade, chamando a comunidade para assumir o papel de protagonista, é fundamental, pois fortalece e qualifica a relação entre governo e sociedade.

Não há mais espaço para um modelo de grandes planejamentos centralizados e de empreendimentos feitos sem transparência, sem debate público e sem ganhos para as comunidades atingidas. Como consequência, há uma pressão por projetos que sejam abertos. Abertos à legitimação, à persuasão, ao diálogo, à construção da confiança. Torna-se necessário dedicar tempo, esforço, articulação e transparência para construir tal confiança.

Conclusões

O debate em torno das estratégias para a implementação dos investimentos em infraestrutura se inseriu na perspectiva de aprofundar o modelo de desenvolvimento com crescimento, inclusão social e econômica e promoção dos direitos humanos.

As obras de infraestrutura abrem uma nova etapa para o Brasil. Os desafios do Estado crescem na medida em que a própria sociedade se agigantou diante do Estado. Seu ímpeto participativo é maior, suas reivindicações são mais incisivas, seu grau de exigência é cada vez maior.

Os problemas experimentados pelo processo de desenvolvimento, conforme a conclusão dos debates, decorrem da ausência ou ineficiência de alguns pontos cardeais, como o do cumprimento e harmonização das regras, o acionamento de instrumentos de planejamento e financiamento e a deficiência dos mecanismos de governança.

As soluções vislumbraram, no que se refere às regras, a importância de seu cumprimento e articulação, de forma a torná-las mais claras, razoáveis e tempestivamente

empregadas. As sugestões foram menos no sentido de se criar novas regras e mais no sentido de aprimorar e reforçar as já existentes, detalhando e “manualizando” seu entendimento.

Os instrumentos de coordenação, de cooperação, de articulação, de solução de controvérsias e de planejamento devem, por sua vez, ser acionados por estruturas de governança mais ágeis, mais presentes e mais integradas.

Independentemente das alternativas aventadas a esse respeito, o importante é que se crie uma estrutura intergovernamental, localizada junto ao próprio empreendimento, que represente a presença do Estado e tenha autoridade para promover articulações e negociações e, também, capacidade de coordenação operacional e cooperação federativa. Enfim, um organismo único, capaz de tomar decisões, com a participação de diferentes órgãos autônomos, mas coordenados sob um mesmo processo.

A grande pergunta para o desenvolvimento brasileiro não é exatamente sobre o tamanho do Estado, e sim sobre qual tipo de Estado a sociedade quer e precisa. Os requisitos exigidos pela sociedade implicam não só no fortalecimento da capacidade de administração, de regulação e de financiamento, mas no redesenho da relação entre Estado e sociedade.

O grande desafio é associar mais fortemente a governança das grandes obras de infraestrutura com a dimensão participativa. A participação, o envolvimento, a cobrança e mesmo o protesto da sociedade devem ser acolhidos no planejamento do desenvolvimento. As divergências que surgem ao longo desses processos melhoram os projetos se a elas o Estado reage de forma democrática e qualificada.

Sem que se acarrete prejuízo à urgência das obras, que não podem atrasar a entrega de seus benefícios ao conjunto da sociedade, a participação e a crítica, quando feitas de forma aberta, direta e honesta, podem fazer com que as iniciativas governamentais devolvam soluções mais eficazes e duradouras.

Comunicação: direito social, regulação e conteúdo nacional

Eixo: Infraestrutura

Data: 08/10/2013, de 10h às 17h.

Local: ENAP. SAIS Área 2A, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bemerguy

Coordenador Geral: Ricardo Bielschowsky

Coordenador Técnico: Antonio Lassance

Diretor da SPI/MP: André Arantes

Relatora: Tatiana Espíndola

Participantes: César Rômulo (Associação Brasileira de Telecomunicações), Eduardo Neger (Associação Brasileira de Internet), Eduardo Tude (Teleco Consultoria), João Maria (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Murilo Ramos (Universidade de Brasília), Nara Pimentel (Universidade de Brasília), Nelson Breve (Empresa Brasil de Comunicação), Rodrigo Abdala (Senado Federal), Rodrigo Zerbone (Agência Nacional de Telecomunicações), Silvia Sardinha (Empresa Brasil de Comunicação).

Questões orientadoras do debate:

1. Qual o diagnóstico atual do setor de comunicações no Brasil? Em especial no que diz respeito a:
 - Acesso da população aos meios de comunicação, especialmente das novas mídias como a Internet, abrangendo tópicos como disponibilidade, custos, qualidade dos serviços, respeito à privacidade e neutralidade da rede;
 - Pluralidade de atores e opiniões nos meios de comunicação de massa, incluindo o cenário atual da produção de conteúdo local;
 - Comunicação entre o governo e sociedade, levando-se em conta o uso das novas mídias como interface entre o governo e a população e uma avaliação das medidas de transparência adotadas pelo país nos últimos anos.
2. Qual é o papel do Estado, em suas diversas esferas, para permitir que toda a população, especialmente os menos favorecidos, possam usufruir da comunicação como um direito social em sua plenitude e quais medidas governamentais podem levar ao cumprimento desse objetivo?

Introdução

A avaliação da dimensão estratégica do PPA 2012-2015 sobre a comunicação partiu de três parâmetros estratégicos: a comunicação como direito social, a importância crucial da regulação para o fortalecimento do setor e a prioridade à produção de conteúdo nacional.

A partir daí foram estabelecidos três macrodesafios: garantir a comunicação como um direito da sociedade; permitir que uma pluralidade de atores seja protagonista e empreendedora de meios e de formatos comunicativos que fortaleçam a democracia e a identidade nacional; e aprimorar a comunicação do Estado como forma de garantir os dois aspectos citados e de melhorar a gestão de serviços públicos.

O papel do Estado do ponto de vista estratégico no setor de comunicações é o de promover o investimento em infraestrutura e atuar na área regulatória de forma tanto a corrigir eventuais falhas de mercado quanto a garantir os direitos dos cidadãos, sejam eles clientes ou não de serviços de comunicação públicos ou privados, com a perspectiva de universalização do acesso, promoção da pluralidade de atores protagonistas de meios e de formatos comunicativos que fortaleçam a democracia e que impulsionem a produção nacional de conteúdo.

A infraestrutura, por sua vez, deve estar voltada aos desafios estratégicos de áreas cruciais para a garantia de direitos fundamentais e o desenvolvimento sustentável. Uma frente decisiva é a produção de conteúdo e softwares, aspecto que deve ser priorizado inclusive em relação à produção de equipamentos, que, no passado, era considerada como desafio prioritário do setor.

Para além de atender ao quesito da economicidade, barateando custos por meio de ferramentas digitais, cumpre o objetivo de facilitar o acesso do cidadão a uma provisão de serviços públicos que garantem direitos de cidadania.

A atuação regulatória deve ter como ênfase proporcionar segurança jurídica tanto às empresas quanto, sobretudo, aos cidadãos. A regulação deve ter como meta diminuir a carga de obrigações, tanto no sentido de desburocratizar procedimentos quanto de diminuir os encargos administrativos e financeiros dos pequenos operadores permitindo sua atuação nos mercados, atendendo a outro aspecto fundamental da regulação que é o de garantir a concorrência.

A conjunção dessas duas dimensões da atividade regulatória propiciaria o florescimento de um mercado mais forte, com um número maior de agentes econômicos empreendedores, além do fortalecimento de empresas com vocação para o mercado internacional.

As falhas de mercado devem suscitar modelos diferentes de intervenção do Estado, considerando a diversidade territorial e a complexidade de arranjos econômicos das diferentes áreas da comunicação.

Uma das falhas de mercado essenciais se refere à provisão de serviços de comunicação em áreas onde o custo de implantação e fornecimento dos serviços é proibitivo diante da situação socioeconômica de muitos dos habitantes, tal sua baixa renda, que representa uma demanda pouco atraente para os operadores dos mercados.

Os desafios colocados implicam em superar uma questão preliminar, que é a da adequada aplicação dos fundos setoriais de forma que o setor possa ampliar sua capacidade de investimentos e o governo possa reforçar a atuação regulatória de suas agências.

As comunicações têm um papel de proa na nova economia internacional que deverá ser ainda melhor compreendido pelo Estado brasileiro e se traduzir em políticas capazes de fazer o setor avançar ainda mais no Brasil e projetar o país em escala global, na produção de conteúdo e como referência na provisão de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC universalizados aos seus cidadãos.

Diagnóstico

Garantir a comunicação como um direito da sociedade

O Brasil enfrenta o novo mundo das comunicações diante de desafios de uma nova economia internacional, na qual as comunicações representam tanto uma nova plataforma produtiva quanto um setor que reinventa produtos e serviços a todo momento.

Em uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, que vai além da dimensão do crescimento econômico, as comunicações permitem ao Estado e à sociedade abraçar a perspectiva do desenvolvimento enquanto ampliação das capacidades humanas e emancipação dos sujeitos sociais de inúmeras restrições estruturais a que foram submetidos historicamente.

Além dos ganhos em termos de economicidade na prestação de serviços, na produção e na distribuição de mercadorias, abre-se um novo mundo de relações socioeconômicas capazes de facilitar a interação, de garantir a transparência e de abrir inúmeros processos visando à participação mais ampla de todos.

Assim sendo, mais que um setor econômico crucial, as comunicações devem ser estrategicamente consideradas como uma alavanca para o desenvolvimento. No caso brasileiro, uma alavanca importante para mudarmos de patamar nas relações entre a sociedade e o Estado e entre sociedade, Estado e mercado.

As comunicações podem ser encaradas até mesmo como um fator importante para a redução das desigualdades, na medida em que proporcionam o acesso a informações e a oportunidades que, na ausência das ferramentas e serviços de comunicação, não estarão à disposição dos cidadãos para o desenvolvimento de suas capacidades.

Inúmeras políticas desenvolvidas no setor têm obtido sucesso, mas ainda precisam ser aprimoradas – ora por meio de ajustes incrementais, aumento na escala de atuação, adoção de políticas complementares associadas, entre outras estratégias.

O que se espera do mercado de comunicações no Brasil é a massificação do uso e a forte inserção de distintos públicos na produção comunicativa e no acesso a essa produção. Superada a perspectiva da comunicação de massa da sociedade industrial, de sentido unívoco, o que se espera é a disseminação das fontes capazes de assumir um protagonismo comunicativo em escala ampliada.

Nessa perspectiva, o setor é a principal infraestrutura do fluxo de informações e interações, sendo decisivo para o caso de o país pretender se posicionar como um grande gerador de conteúdos no fluxo global de informações e interações. É pelo uso da internet que essa dinâmica tem se mostrado mais efetiva, por conta da chamada convergência, pela qual vários meios migram para as plataformas e aplicativos proporcionados pela internet para gerar e disseminar suas informações, agora com a perspectiva cada vez mais aberta de interação. A cada vez que se cria uma nova tecnologia nessa área, porém, o desafio do acesso retorna quase que ao princípio, exigindo novos investimentos e, sobretudo, novas políticas. De todo modo, é por meio da internet que se tem permitido que uma pluralidade de atores seja, cada vez mais, protagonista de meios e de formatos comunicativos.

O novo mercado das comunicações

a) Infraestrutura

O salto necessário à infraestrutura de comunicações deve ser compreendido considerando as defasagens históricas existentes no Brasil. Ao mesmo tempo, além de investimentos regulares e em volume suficiente, o salto a ser dado demanda planejamento, o qual, por sua vez, deve ser orientado por uma estratégia para as comunicações do país sintonizada com as demandas de cidadania e a perspectiva econômica capaz de prover tais demandas de bases materiais exequíveis.

A discussão de infraestrutura só faz sentido se estiver irmanada com a discussão sobre a produção de conteúdo para áreas chave da sociedade do conhecimento que queremos construir, baseadas em uma nova economia. Quanto mais robusta for a infraestrutura de comunicação, mais preparada estará a economia brasileira para se projetar ainda mais como grande “player” no mercado global. Essa nova economia, intensiva em conhecimento e em inovação, sob a base de um mercado de consumo de massa expandido, nasce não necessariamente de empresas grandes e tradicionais. Depende, e muito, de pequenos empreendedores que apostam em soluções que precisam ter clareza das apostas que Estado e sociedade fazem para o futuro.

Essas apostas, por seu turno, requerem o diálogo do Estado com a sociedade e o mercado, de forma a se estabelecer um foco de atuação preciso e uma definição clara do

papel a ser desempenhado por esses atores.

Um dos problemas enfrentados é justamente a dispersão de iniciativas e a falta de uma melhor coordenação entre iniciativas do Estado e os projetos das empresas do ramo. O governo segue um modelo híbrido de fomento. Ao mesmo tempo em que incentiva as empresas privadas com estímulos fiscais, atua em paralelo com sua empresa estatal não necessariamente de forma complementar, mas concorrente, com esforços repetitivos, paralelismos e, em consequência, resultados menos eficientes.

As inovações, por sua vez, fazem com que os investimentos feitos em determinadas vertentes tecnológicas se tornem rapidamente obsoletos. O Brasil construiu uma ampla rede de telefonia fixa, mas que hoje não atende mais às expectativas dos usuários, particularmente com o crescimento na cobertura dos serviços de telefonia móvel e o aumento na velocidade do acesso à internet via 3G e 4G.

Já se presencia um momento de transição entre essa popularização do uso do celular e a migração para o uso intensivo da internet pelos smartphones, superando aos poucos o uso do sistema de voz. A telefonia fixa segue em queda, haja vista os efeitos da internet e do processo de convergência de novas mídias. O desafio claro para o futuro é construir uma rede de banda larga de alta velocidade, capaz de atender não apenas os clientes tradicionais (computadores pessoais), como também a crescente demanda por serviços em plataformas móveis e novas formas de acesso (como as TVs).

Existe e persiste, mais uma vez, uma disputa por um recurso escasso, que são as frequências. A telefonia 3G implantada é ainda muito limitada. Uma maior capacidade só será possível a partir da implantação definitiva do 4G. A pressão por espectro da parte dos provedores de telecomunicações pode de certa forma criar limitações para o setor de radiodifusão, sobretudo nos grandes centros urbanos. Os usuários demandam cada vez mais espaço devido ao tipo de tráfego de dados requerido, cada vez mais baseado em vídeos, som, fotos e dados georreferenciados, que exigem não apenas mais banda, mas também conexões mais estáveis à rede.

Um importante fato portador de futuro, em termos prospectivos, é o da utilização dos recursos dos royalties do petróleo na educação. Essa possibilidade renova a chance de uma digitalização do ensino no Brasil e também da difusão acelerada da educação à distância. A meta da Anatel, segundo a qual os estabelecimentos de educação urbanos e rurais devem ser conectados a Internet Banda Larga pelas grandes operadoras ainda não foi plenamente alcançada, principalmente no que tange às escolas rurais.

Permanece a necessidade de se definir com mais clareza qual é o papel do Estado e o da iniciativa privada nos investimentos em infraestrutura, e qual a melhor forma de aplicar os fundos setoriais, particularmente em face às novas tecnologias disponíveis no mercado.

b) Competição e regulação do setor

O papel do Estado não é necessariamente o de prover serviços, e sim o de fazer o serviço chegar a cada cidadão, ao menor custo possível ou mesmo sem custos, arcando

com essa provisão quando justificável por razões socioeconômicas. Em alguns casos, por falhas de mercado ou razões estratégicas, o Estado pode e deve assumir algumas frentes de atuação de forma direta. É o caso da discussão em curso relacionada à segurança cibernética das comunicações dos Poderes da República e de empresas estatais.

O Estado tem a responsabilidade de coordenar investimentos públicos, permitir e apoiar a expansão dos serviços privados, de preferência, com uma maior quantidade de operadores, e viabilizar o serviço em áreas onde não existam tais operadores.

Mas a atuação essencial do Estado nesse domínio econômico é a regulatória. A economia do setor produz falhas de mercado que precisam ser corrigidas, inclusive para manter o mercado competitivo, e não monopolístico; para garantir qualidade, além de lucro, e para suprir o atendimento a determinadas áreas onde a renda da população é inferior à necessária para usufruir de serviços de comunicações. Do contrário, o setor tenderá naturalmente a estar superconcentrado em áreas mais rentáveis (grandes centros e locais de maior renda) e ausente em localidades remotas ou de baixa renda.

Um ponto central da atividade regulatória é o incentivo à competição. O planejamento e o estabelecimento de metas de competição, com a devida equalização dos modelos de custo, conforme as especificidades, e a diminuição de barreiras para entrada de novos competidores certamente gerarão efeitos positivos. Neste ponto se faz necessária uma ampla revisão da regulação destinada à concessão de licenças, que devem ser flexibilizadas para atender ao fenômeno da convergência.

Todavia, continua existindo a necessidade de uma complementação de investimentos a serem subsidiados pelo poder público. Os planos de banda larga de outros países têm todos uma forte presença do setor público. Em alguns países, como a Austrália, a rede de fibra óptica é totalmente pública. Não necessariamente esse deve ser o modelo seguido pelo Brasil. O mais importante é que o Governo Federal redefina suas prioridades e esclareça suas áreas de atuação complementar, definindo, correspondentemente, o espaço reservado à atuação prioritariamente privada.

A regulação é também importante à tarefa de estimular o surgimento e fortalecimento dos pequenos operadores. Há empresas presentes em quase todos os municípios que são pequenos operadores de telecomunicações e que desempenham hoje um papel relevante. Um novo modelo de empreendedorismo a ser estimulado é o dedicado à geração de conteúdos e aplicações nacionais, ao lado do provimento de acesso a esses conteúdos.

Cabe ainda ao Estado o papel essencial, em particular na sua esfera federal, de coordenar os conflitos de natureza federativa. Por exemplo, a implementação da infraestrutura física, como torres, antenas, dutos, cabos e equipamentos dos serviços de telecomunicações, que incide sobre a competência da União, tem sido dificultada por legislações restritivas e onerosas de Estados e Municípios, em muitos casos contrariando a legislação federal.

Um gargalo a ser superado, para que o Estado possa desenvolver plenamente suas iniciativas, é garantir as condições financeiras para realizar os investimentos necessários

em infraestruturas críticas e para a execução de sua atividade regulatória. Para tal, é necessário aplicar no setor os recursos arrecadados pelos fundos setoriais (FUNTEL, FISTEL, FUST), atualmente não utilizados em sua plenitude devido a razões legais e financeiras.

Fortalecimento do conteúdo nacional

Um desafio estratégico é o de afirmar a vocação do Brasil para a produção e exportação de conteúdos criativos.

Esse desafio, porém, é confrontado com a crise do modelo de negócio da televisão aberta e do rádio analógico, ambos baseados na sustentação via publicidade e na restrição da competição pela audiência pela própria restrição das frequências. Hoje, com a TV a cabo e a profusão de canais de comunicação pela internet, a sustentabilidade desse modelo enfrenta suas maiores dificuldades.

De todo o modo, a TV aberta e o rádio continuarão a ser meios essenciais de consumo da informação e de entretenimento para milhões de brasileiros. Mas na medida em que a cobertura de internet alcançar uma parcela cada vez maior de brasileiros, o problema tende a se tornar incontornável.

Há, portanto, uma reestruturação desse mercado da radiodifusão, no momento em que se migra para o padrão digital. A mudança representa uma quebra do paradigma tecnológico de voz para o de dados, o que altera também o paradigma de cobrança (preços).

O padrão digital aumenta as oportunidades de geração de conteúdo, podendo fortalecer a produção nacional se acompanhado de regras (como as já existentes) e também de incentivos. Um dos desafios é diagnosticar as iniciativas existentes nesse campo, que são ainda bastante incipientes, para alavancar tanto a produção cultural quanto a indústria de softwares e de segurança da informação, que passou de tema latente para necessidade urgente à procura de expertise.

No campo cultural e informativo, cabe um destaque ao papel essencial a ser cumprido pelas TVs e rádios públicas e estatais, na produção cultural e informativa. Elas podem contribuir para a produção educativa, a educação à distância e a informação para a cidadania.

Sugestões

A primeira providência fundamental a ser tomada é a de se criar um espaço de interlocução entre Estado e sociedade, reunindo dirigentes governamentais, empreendedores, produtores e consumidores de informação e entretenimento, para discutir e definir diretrizes estratégicas que permitem consolidar prioridades das ações do Estado.

Na era da convergência, não se pode manter um abismo entre os órgãos que estão diretamente relacionados ao setor, mas caminham por vias separadas, sem objetivos em comum. Os setores de telecomunicações, educação, cultura, as TVs e rádios públicas e estatais, além dos órgãos centrais da gestão de governo, como a Casa Civil, a Fazenda e o Planejamento, e as agências regulatórias e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), juntamente com o Ministério das Comunicações, precisariam estar reunidos e presentes em um conselho institucional de políticas de comunicação, que funcionasse como uma espécie de câmara setorial para debater e decidir sobre os grandes temas que interferem no futuro das comunicações.

A ausência desse fórum de articulação e de coordenação de iniciativas faz com que mesmo os órgãos de governo atuem sob grande dispersão. A criação desse espaço seria um sinal positivo de que o tema entrou definitivamente na agenda prioritária do Estado brasileiro.

O País precisa também definir rapidamente seu marco civil da internet e atualizar sua Lei Geral de Telecomunicações e seu Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT, Lei 4.117/1962) prevendo seu sistema de comunicação multimídia. Basicamente, o que é preciso fazer é sintonizar a legislação aos desafios colocados para o Brasil, conforme diretrizes estratégicas para o setor a serem definidas na interlocução entre Estado e sociedade, atualizando esses marcos legais para os desafios e a realidade das telecomunicações, onde a convergência desponta como fator preponderante.

O futuro das comunicações está diretamente ligado ao futuro da internet, e o principal vetor de crescimento da internet, ao lado da convergência, atualmente, é a chamada "internet das coisas". Estamos em plena transição para esse modelo. Quem primeiro definir as plataformas aptas a tornar possível a internet das coisas garante a primazia sobre sua regulação. Para tanto, é necessário um sistema de incentivos que supere o atual modelo de tributação do setor, que foi pensado há 60 anos e não condiz com o tipo de comunicação para a qual se caminha muito rapidamente.

Em termos mais pontuais, é preciso retomar o ritmo mais acelerado da implantação do padrão de TV e rádio digital. Foram investidos recursos em pesquisa e desenvolvimento para se produzir um padrão próprio (o Ginga, Middleware Aberto do Sistema Nipo-Brasileiro de TV Digital). Esse padrão se disseminou inclusive por outros países da América Latina e África. É uma tecnologia amplamente trabalhada e bem definida. Mas ainda faltam ações mais coordenadas para se aproveitar melhor as oportunidades abertas pelas ferramentas de interatividade desse sistema. A disseminação do Ginga é uma oportunidade para a produção e exportação de conteúdo.

No campo regulatório, é preciso aperfeiçoar a portaria MCT 950, que define produtos nacionais e investimentos em inovação no setor. O objetivo a ser perseguido é o de aumentar os investimentos em inovação de pesquisa e desenvolvimento no país, inclusive inserindo os resultados de tal processo nas cadeias mundiais. Mesmo com a grande expansão da demanda do mercado consumidor brasileiro, o fato é que a demanda

interna não oferece escala suficiente para alavancar a economia do setor. Pensar na produção de equipamentos apenas para o país significaria optar pelo encarecimento dos seus preços, à semelhança do que ocorreu no período da reserva de mercado para os produtos de informática nos anos oitenta. Não há possibilidade de inovação sustentável fora de cadeias globais de produção e distribuição. Assim sendo, parece uma alternativa mais razoável o fomento à produção de software e conteúdos, setor em que as barreiras à entrada são muito menores, há farta mão-de-obra especializada no país e grande potencial para a atuação de pequenas e médias empresas.

Os fundos FUNTTEL, FISTEL e FUST precisam ser utilizados plenamente para cumprir a finalidade para a qual foram criados. Suas não reversões em investimentos e em regulação representam o atraso do setor, o que prejudica enormemente o conjunto da economia nacional, que depende cada vez mais da infraestrutura e dos serviços de comunicações. O grande problema da gestão estratégica do setor continua sendo a interferência da gestão fiscal na política setorial.

A infraestrutura de comunicações deve estar prioritariamente voltada aos desafios da área da educação, da cultura e de serviços nas atividades fundamentais para a garantia de direitos.

A regulação deve proporcionar segurança jurídica para empresas e cidadãos, estimular o fortalecimento de uma multiplicidade de empreendedores, com menor carga de obrigações burocráticas. Tais providências são decisivas para se fortalecer a possibilidade de concorrência no setor.

Em paralelo, há desafios importantes a serem discutidos em detalhe, como o papel das comunicações no projeto político e econômico internacional do Brasil, e a questão da segurança cibernética. Ambos os temas, aventados, mas não aprofundados, mereceriam, oportunamente, um tratamento mais detido.

Conclusões

As comunicações têm uma importância central na nova economia internacional. O desafio estratégico essencial é o de compreender o papel que o Estado brasileiro pode cumprir, em consonância aos anseios da sociedade e em sintonia com as possibilidades e iniciativas de seus agentes econômicos. Esse alinhamento estratégico deve traduzir-se em políticas capazes de fazer o setor avançar, projetando o Brasil em escala global, em especial na produção de conteúdo e como referência na provisão de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC universalizados aos seus cidadãos.

A avaliação estratégica do PPA 2012-2015 partiu de três dimensões estratégicas: a comunicação como direito social, a importância crucial da regulação para o fortalecimento do setor e a prioridade à produção de conteúdo nacional.

O papel do Estado do ponto de vista estratégico no setor de comunicações é o de promover o investimento em infraestrutura e atuar na área regulatória de forma tanto a corrigir eventuais falhas de mercado quanto a garantir os direitos dos cidadãos, sejam eles clientes ou não de serviços de comunicação públicos ou privados.

Os desafios colocados implicam em superar uma questão preliminar, que é a utilização plena dos recursos arrecadados que compõem os fundos setoriais para garantir que o setor faça investimentos e reforce a própria atuação regulatória de suas agências.

Para além de atender ao quesito da economicidade, barateando custos por meio de ferramentas digitais, o objetivo a ser cumprido é o de facilitar o acesso do cidadão a uma provisão de serviços públicos que garantem direitos de cidadania. A atuação regulatória, por sua vez, deve ter como ênfase proporcionar segurança jurídica tanto às empresas quanto, sobretudo, aos cidadãos.

A conjunção dessas duas dimensões da atividade regulatória propiciaria o florescimento de um mercado mais forte, com um número maior de agentes econômicos empreendedores, além do fortalecimento de empresas com vocação para o mercado internacional.

O significado estratégico desses desafios é o de promover a universalização do acesso, a pluralidade de atores protagonistas de meios e de formatos comunicativos que fortaleçam a democracia e impulsionem a produção nacional de conteúdo em áreas cruciais para a garantia de direitos fundamentais e do desenvolvimento sustentável.

Indústria e Inovação

Eixo: Produção com sustentabilidade e inovação.

Data: 10/09/2013, de 10h às 17h.

Local: ENAP. SAIS Área 2A, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bemerguy de Albuquerque

Coordenador Geral: Ricardo Bielschowsky

Coordenador-Técnico: Alexandre Comin

Diretor da SPI/MP: Bráulio Santiago Cerqueira

Relator: Mário Neves

Participantes: Fernanda De Negri (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Fernando Sarti (Universidade Estadual de Campinas), Gustavo Vasconcellos (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação), Jackson De Toni (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), José Augusto Coelho Fernandes (Confederação Nacional da Indústria), José Roberto Nogueira da Silva (Central Única dos Trabalhadores), Marcelo Miterhof (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), Mariano Laplane (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos), Rogério Souza (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) e Fernando Soares (Ministério da Fazenda).

Questões orientadoras do debate:

1. Por que, a despeito da nova política industrial (PBM, agosto de 2011) e das medidas anticíclicas com impacto sobre a indústria (desonerações da folha de pagamentos, reduções de IPI, ampliação e barateamento dos recursos do BNDES destinados ao investimento e à inovação, diminuição do preço da energia elétrica, desvalorização recente do real, queda da faixa de variação da taxa básica de juros e dos spreads bancários, entre outros) a produção industrial não reagiu em 2012 e a esperada recuperação em 2013 ainda é incerta?
2. Como aperfeiçoar a política industrial nos atuais contextos macroeconômico e político marcados, por um lado, pelo menor dinamismo da arrecadação federal e do espaço fiscal, pelo ciclo altista de taxa básica de juros e pela tendência à desvalorização do real e, por outro lado, pelas maiores demandas por gastos sociais e investimentos em mobilidade urbana?

Sugestões para debate:

- Como explicar a queda pronunciada da atividade industrial em 2011 e 2012 enquanto o emprego, a renda e o consumo dos brasileiros mantiveram-se relativamente estáveis ou ainda em ascensão no período? Discutir a importância relativa dos seguintes fatores:
 1. maiores importações;
 2. menores exportações;
 3. reajuste dos estoques das empresas num cenário de menor crescimento da demanda;
 4. deterioração do estado de confiança e retração do investimento.
- Até que ponto o descompasso entre os objetivos e a temporalidade da política industrial (estrutural, de médio e longo prazos) e o da política macroeconômica (conjuntural, de curto prazo) é a causa das dificuldades para a recuperação da indústria? Discutir custos e benefícios das seguintes possibilidades de diretrizes para a política macroeconômica:
 1. Manutenção do câmbio num intervalo de flutuação compatível com a competitividade interna e externa;
 2. Retomada da queda dos juros para viabilizar o desejado aumento contínuo da formação bruta de capital fixo;
 3. Tendo em vista o eventual potencial inflacionário das duas diretrizes anteriores, a compensação do equilíbrio macroeconômico pela via fiscal.
- O crescimento lento da produtividade é o complemento usual do baixo crescimento da produção e do investimento. O Plano Brasil Maior tem focado nisso? Como endereçar esse problema nesse contexto?

Introdução

A estratégia produtiva do PPA 2012 – 2015 assume que o desenvolvimento inclusivo com distribuição de renda constitui o fio condutor do fortalecimento do mercado interno, o que amplia a demanda por bens e serviços domésticos e importados, fortalecendo o emprego, a produtividade e a renda, retroalimentando o crescimento. O desenvolvimento produtivo, em particular da indústria com inovação, é entendido, a um só tempo, como consequência esperada/desejada da expansão do consumo de massa e dos investimentos, mas também como pré-requisito para a sustentação da expansão da riqueza e da renda.

Entre 2003 e 2010, em meio ao processo de resgate da política industrial, o setor manufatureiro brasileiro experimentou expansão anual média de 3,2%, abaixo do

crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no período, mas bem superior ao aumento médio observado entre 1995 – 2002 (1,9% a.a.) – o que estaria a indicar alguma complementaridade entre consumo de massa e fortalecimento da estrutura produtiva. No entanto, após a crise financeira global de 2008, e mais intensamente depois de 2010, observa-se no País discrepância importante entre, de um lado, recuperação do consumo das famílias e do comércio, e, de outro lado, estagnação/retração da produção industrial.

A Oficina tem como foco o debate sobre as perspectivas da indústria brasileira após a queda da atividade industrial em 2011 e 2012, em meio ao acirramento da concorrência global, especialmente asiática.

Diagnóstico

Apesar do lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em maio de 2008, o **cenário internacional** se tornou muito adverso para o País a partir de dezembro daquele mesmo ano, quando adveio a crise financeira e os países, de forma geral, decidiram priorizar as exportações, com incentivos fortes para as suas indústrias. No Brasil, o que se observou de lá para cá foi a apreciação do real, desconsiderada a depreciação mais recente. Foi consenso entre os debatedores que a questão cambial acabou por retirar a competitividade da indústria brasileira. Além do forte crescimento das importações, fábricas brasileiras também optaram por produzir fora do País, o que demonstra que a política industrial brasileira também está sujeita às conjunturas mundiais.

O câmbio teve um ciclo de valorização muito longo, iniciado em 2003, intensificado de 2006 a 2008, e retomado após a crise financeira global especialmente entre 2009 e 2011. Além de **romper a solidariedade das cadeias produtivas, essa valorização cambial acabou minando, em parte, a eficácia das políticas anticíclicas mais recentes**, em especial as desonerações da folha de pagamentos, que atuaram mais para preservar a margem de lucro das empresas e o nível de emprego no período recente do que para alavancar a demanda por produção local. Ademais, como parte significativa dos bens de consumo duráveis já havia sido renovada ao longo do ciclo de crescimento de 2004 a 2008 e na recuperação de 2010, as medidas tomadas não foram suficientes para reverter a tendência adotada pelas empresas multinacionais de importar partes, peças e componentes no exterior. Saliente-se que a crise nos Estados Unidos e Europa se deu de forma mais acentuada do que no Brasil, que, apesar de tudo, conseguiu manter seu mercado interno dinâmico e, por isso mesmo, atraiu competidores externos.

Por outro lado, mais recentemente, a **redução das taxas de juros**, iniciada pelo Banco Central do Brasil (BCB) a partir de agosto de 2011, **aliada à desvalorização cambial**, que vinha ocorrendo de forma discreta e se acentuou nos últimos meses, tendem a beneficiar a indústria. No entanto, já em 2013 o BCB passou a elevar a taxa de juros, mesmo sem a observância de causalidade clara entre excesso de demanda e inflação. As causas mais importantes da elevação da inflação no primeiro semestre deste ano, ao revés,

foram a quebra de safra (Brasil e EUA, em 2012) e a desvalorização cambial. **A política industrial acaba, portanto, sendo subordinada à política macroeconômica.**

Desta forma, alguns consideraram que a política industrial implementada desde agosto de 2011, o Plano Brasil Maior – PBM, se mostrou tímida e lenta em sua implementação, incapaz de fazer com que a produção local reagisse aos estímulos comentados nos parágrafos anteriores.

Outra análise considerada foi quanto ao padrão de crescimento de 2003 a 2008, mais voltado para o mercado interno, ainda que com a contribuição importante das exportações de commodities. Isso demonstrava a **prioridade no tratamento dado ao mercado interno**, uma variável estratégica. E não faltou demanda. Foram 39 trimestres seguidos de taxas positivas apuradas no crescimento do consumo no período considerado.

O que se constata é o fato de que **o investimento industrial não cresceu como se esperava, em que pese o aumento da taxa global de investimento da economia**. E não cresceu sobretudo por conta do crescimento anormal das importações. Verifica-se que a relação importações/investimento cresce no período considerado, o que, segundo alguns debatedores, se dá por conta do câmbio, conforme já comentado, mas também por conta de uma variável importante, que é a estratégia das empresas transnacionais (TNCs).

Se considerarmos a pauta de comércio brasileira, desconsideradas as exportações da Vale e Petrobras, o que se observa é que as **TNCs representam cerca de 70% desse comércio. Desse percentual, 80% se realizam intrafirma**. Após a crise de 2008, a estratégia das TNCs foi reagir aproveitando a capacidade ociosa das unidades no exterior para escoar sua produção para o Brasil. Isso coloca mais um fator a ser considerado na política industrial brasileira: os preços de transferência e a defesa comercial brasileira.

Outro fator importante é o **efeito China**. O percentual de participação brasileiro no comércio mundial não se alterou na última década, mantendo-se em 2%. Por outro lado, a China deu um salto de 15% no market share internacional de produtos industriais, fenômeno sem paralelo na história, que retira mercado de todos os países e derruba os preços no mundo inteiro, reduzindo a rentabilidade e, por consequência, inibindo investimentos.

Considerou-se também a **questão tributária**, que para alguns debatedores é elevada no País, o que também contribui para reduzir a rentabilidade e acabaria por influenciar o aumento de importações. Contudo, não houve consenso quanto a este ponto. Já a complexidade da tributação, bem como as distorções impostas pelo emaranhado tributário às decisões econômicas, foram objeto de concordância entre os debatedores.

Comentou-se também sobre outros **fatores estruturais**, além daqueles **conjunturais** citados até aqui, e para além da questão tributária e da grande presença de empresas estrangeiras. Trata-se da forte **concentração da produção industrial nos setores automobilístico e de petróleo e gás**, os quais, sozinhos, são determinantes para o sucesso, ou não, das políticas industriais.

Falou-se também – sem consenso sobre o assunto – sobre os custos de produção, entre eles o **crescimento dos salários reais** nesse período, que, aliado à questão cambial, contribuiu para o aumento das importações.

Segundo alguns debatedores, com relação à estratégia do governo, as **políticas demonstraram algum grau de conflito entre si**. Elas por vezes foram destituídas de foco, na medida em que incentivaram a formação de clusters, arranjos produtivos locais (APLs), mas ao mesmo tempo estimularam a participação em cadeias globais de valor, internacionalização e integração de cadeias produtivas. O país atualmente participa das cadeias globais como fornecedor muito mais de insumos que de produtos com alto valor agregado.

Diagnosticou-se também a **falta de articulação entre as políticas públicas de governo**. Como exemplo citou-se o **Programa Inova Empresa**, lançado em 2012, que para o ano que vem segue sem orçamento no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), ou seja, o Programa corre o risco de não ter continuidade, como também ocorre com o **Reintegra**, com previsão de término para dezembro deste ano.

Haveria ainda setores com **excesso de regulação e outros sem regulação de qualidade**. Paradoxalmente, aqueles sem regulação teriam maior capacidade de alavancar investimentos no Brasil, que poderiam contribuir para a mudança na estrutura industrial no país.

Comentou-se também sobre a **transitoriedade das medidas anunciadas e problemas no processo de implementação das mesmas**, ou seja, aquilo que é anunciado é diferente do resultado efetivo, a exemplo do Programa Reintegra e tarifas de energia, o que gera incerteza e não convence o empresariado a ponto de alterar decisões de investimento e produção. Outras precisam de um **tempo maior para produzirem seus efeitos (lag)**.

Sugestões

Retomada dos Investimentos – Há consenso quanto à importância de se deslançar o investimento, o qual afeta tanto a oferta agregada quanto a demanda agregada. É preciso **melhorar a infraestrutura**, com ênfase para transportes e logística. Há projetos para rodovias, aeroportos, portos e ferrovias, sendo que estes dois últimos são novos no âmbito do governo, envolvem processos de concessões complexos, precisam de estrutura de financiamento, mercado de seguros, garantias, e requerem tempo para produzirem seus efeitos.

Com relação à estrutura de **financiamento do investimento** – é preciso criar novos mecanismos para se financiar os investimentos. As linhas do BNDES não serão suficientes para financiar os investimentos necessários em infraestrutura e logística. O **Mercado de Capitais** brasileiro precisa crescer, criar novos instrumentos, viabilizar a entrada de médias empresas. O mesmo se aplica para o **mercado segurador** e de garantias.

Questão Regulatória: Há setores pouco regulados, como bioenergia e fármacos, por exemplo, que poderiam trazer grandes resultados para a economia, com impacto inclusive na redução das desigualdades regionais.

Políticas horizontais versus políticas verticais – Houve debate intenso sobre políticas mais globais, dirigidas a todos os setores, a exemplo do PBM, que abrange 19 setores, versus políticas específicas, com foco em setores prioritários, voltadas para as peculiaridades de cada setor, negociando incentivos caso a caso, o que requer mais esforço e energia, vis-à-vis a maior facilidade para implementação de políticas horizontais. Considerando o estreitamento do espaço fiscal a partir de 2013, a concentração das desonerações em poucos setores ou produtos pode ser uma alternativa pragmática à impossibilidade de criar, manter ou ampliar políticas que, devido a sua grande abrangência, são no momento inviáveis devido a seu elevado custo fiscal.

Esse foi certamente o ponto mais debatido, com alguns considerando ser possível **fazer as duas coisas** e outros entendendo que ou bem se faz uma coisa ou bem se faz outra, na medida em que os recursos disponíveis são escassos.

Há quem entenda que a questão de política ampla versus setorial se constitui em um **falso dilema**, ou seja, o relevante não é o número de setores eleitos, mas sim a dificuldade de se avançar nas agendas de cada um desses setores.

Houve quem fosse além, defendendo a escolha não apenas de setores, mas, dentro destes setores, a eleição de **atores e projetos**, por meio de critérios tecnológicos, econômicos e sociais. A exemplo do automóvel popular 1.0, que ajudou a indústria automobilística do país em determinado momento. Neste sentido, citou-se o **Programa Inova Empresa** como uma iniciativa interessante, que a primeira vista parece um programa horizontal, mas que permite a escolha de projetos.

Por outro lado, a **política industrial também é “política”**, ou seja, a eleição de setores, atores e projetos requer cuidado especial, bem como as decisões devem procurar pautar-se e justificar-se com base no interesse público. A despeito destes cuidados, é preciso ter em conta que a legitimidade da política industrial perante a sociedade não é automática, uma vez que o próprio interesse público é objeto de disputa dentro e fora do governo.

Desburocratização – É preciso retomar esta agenda, notadamente a desburocratização tributária, já que **a estrutura tributária se tornou extremamente confusa e cara**. Seria preciso dedicar atenção a toda agenda que afete a questão do tempo, principalmente quando se quer incrementar o adensamento de cadeias produtivas, já que a burocracia atual inviabiliza o *just in time*, por exemplo. Medidas de desburocratização e regulatórias podem gerar grandes efeitos com esforço fiscal muito baixo. Desburocratizar é gerar produtividade.

Políticas de incentivo tributário – Precisam concentrar-se no estímulo ao investimento e menos na melhoria de rentabilidade corrente. O país precisa de expansão e diversificação de seu parque industrial. A questão não seria a carga tributária, considerada

inclusive em níveis adequados por alguns, mas sim uma política tributária inteligente, que deveria caminhar no sentido de se taxar renda e patrimônio.

Compras Públicas – As políticas industriais até aqui visaram muito mais o lado da oferta, por meio da redução de custos industriais. Contudo, é preciso estimular a demanda vinculada ao aumento da produção nacional e não da importação, a despeito de eventuais ineficiências de curto prazo. É preciso haver equilíbrio entre essas políticas. Ao mesmo tempo, vincular o **conteúdo local** à tecnologia e ao conhecimento, por exemplo.

Defesa Comercial – O acirramento do comércio internacional trouxe desafios importantes que requerem instrumentos mais agressivos de defesa comercial. O Brasil ainda é tímido em relação a este ponto. Ademais, é preciso rever políticas de financiamento para empresas transnacionais que acabam repassando estes recursos para o exterior sob a forma de preços de transferência, remessa de lucros e empréstimos inter company.

Integração Sul-americana – É preciso desenvolver instrumentos de cooperação internacional. Há uma carteira de projetos para a integração de espaços regionais, mas sem instrumentos de financiamento na região. A integração produtiva a partir das médias e pequenas empresas poderia contribuir para o estabelecimento de parcerias e incremento de investimentos.

Redução de spreads bancários e juros de curto prazo – Os spreads bancários se encontram em patamares elevados, bem como os juros de curto prazo. Isso dificulta a expansão, a inovação, a diversificação. Os altos spreads limitam investimentos novos e encarecem o capital de giro das empresas. A tarefa de redução dos spreads, em que pese a positiva iniciativa nessa direção tomada pelos bancos públicos, não será fácil, mas é fundamental para promover a retomada dos investimentos.

Reservas cambiais – Com relação ao aspecto macroeconômico, considera-se importante a manutenção de reservas cambiais em patamares elevados, como forma de assegurar a possibilidade de implementação de políticas anticíclicas.

Participação em Cadeias Globais de Produção – É preciso definir a forma como o país quer participar nessas cadeias. Atualmente o Brasil integra as cadeias como fornecedor de insumos, o que não é o mais desejável. Desta forma, sugeriu-se a desoneração no início das cadeias, de modo a viabilizar uma **participação com maior valor agregado**.

Capital Estrangeiro – A economia brasileira, muito influenciada pelas empresas de capital estrangeiro, precisaria criar, no âmbito das políticas industriais, **regimes específicos voltados para esses capitais**, a exemplo do modelo chinês, que sabe a importância de seu mercado e sabe como vendê-lo.

Produtividade e qualificação de mão de obra – A educação deve ser priorizada; isso é fundamental para a produtividade, que seria mais uma consequência daquela, e não uma questão prévia. No entanto, não se acredita que a indústria tenha estagnado por conta de falta de qualificação do trabalhador. O que se acredita é não ter havido investimento em volume adequado em inovação.

Articulação de políticas públicas – A peça orçamentária deve estar alinhada às políticas públicas, as quais precisam apontar de forma clara para as prioridades, tendo-se em conta as vantagens comparativas e sinergia entre setores, a exemplo do setor de fármacos e bioeconomia, que combinam desenvolvimento tecnológico, capacitação, integração de cadeias produtivas e redução de desigualdades regionais.

Estado empreendedor – O Estado precisaria ter mais iniciativa e compartilhar riscos com o setor privado de modo mais arrojado, a partir da escolha de parceiros e projetos; construir ferramentas novas, para além de regimes tributários especiais, que acabam criando uma estrutura confusa e complexa; priorizar a geração e o aproveitamento de conhecimento e incentivar a inovação, como com o Inova Empresa, por exemplo.

Consolidação das arenas de diálogo público privado – Governo e setor privado conversam pouco. As políticas industriais têm pouco grau de maturidade. É preciso criar e consolidar as instâncias, arenas e colegiados para debates de forma sistemática e produtiva, que, além do debate econômico stricto sensu, envolvam o debate da viabilidade política e institucional das propostas. Para tanto é vital que estes arranjos institucionais possam deixar legados para o país, que construam consensos sólidos sobre para onde ir, quais são os alvos prioritários, quais são as estratégias institucionalizantes e como devem ser articuladas. Os Conselhos de Competitividade do Plano Brasil Maior são uma iniciativa nessa direção, mas são insuficientes. Quando as instâncias não funcionam acaba-se abrindo espaço para o domínio de relacionamentos pessoais e negociações no varejo. Deve-se retomar com mais intensidade o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, criado em 2004.

Da mesma forma, seria necessário criar mecanismos mais profissionalizados e sistemáticos de **avaliação de impacto de políticas industriais nas cadeias produtivas**. Atualmente, o monitoramento está concentrado na descrição de esforço e menos de impacto relativo à aplicação das medidas. Só o monitoramento do impacto, permanente e sistemático, pode viabilizar os processos de avaliação, necessários para o amadurecimento institucional progressivo da política industrial.

Indústria Nacional de Defesa

Eixo: Inserção internacional

Data: 02/12/2013

Horário: 10h às 17h

Local: ENAP. SAIS Área 2A, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bermerguy

Diretor SPI/MP: Jorge Abrahão

Coordenador Geral: Ricardo Bielchovsky

Coordenador Técnico: Samuel Pinheiro Guimarães

Relator: Thiago Gehre Galvão

Participantes: Flávia de Holanda Schmidt (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), José Carlos Albano do Amarante (Universidade Federal Fluminense), José Eduardo de Sá Gonçalves (Ministério da Defesa), José Viegas Filho (ex-ministro da Defesa), Mariana Fonseca (Instituto Pandiá Calógeras-Ministério da Defesa), Ronaldo Carmona (Universidade de São Paulo) e Sami Hassuani (Avibras).

Questões orientadoras do debate:

1. O Brasil tem estimulado adequadamente a realização de investimentos pela indústria nacional de defesa?
2. Quais os principais obstáculos a serem superados para além da necessidade de ampliação do montante e a regularidade na aplicação de recursos?
3. Que medidas precisam ser adotadas para estimular a ampliação dos investimentos na indústria nacional de defesa e o incremento da competitividade e da produtividade (arrasto tecnológico)?

Sugestões para o debate:

- Inserção internacional soberana, investimentos e compras governamentais frente às necessidades atuais e futuras de defesa nacional.

- Investimentos, compras governamentais, aplicação dual e transbordamento/arrasto tecnológico para outros setores da economia.
- Offsets tecnológicos nas importações e exportações de materiais de defesa e transferência de tecnologia entre instituições governamentais e base industrial de defesa.

Diagnóstico

Inserção internacional soberana, investimentos e compras governamentais frente às necessidades atuais e futuras de defesa nacional

Constatou-se que há uma contraposição entre o que afirma a carta das Nações Unidas sobre o monopólio do uso da força por parte da ONU e a existência de um sistema oligárquico no Conselho de Segurança, possibilitando que seus membros permanentes (Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China) tenham poder de veto e decidam as questões mais relevantes como intervenções militares e a possibilidade de se deter e usar armas atômicas. Estes países e seus aliados concentram o comércio de armas em nível mundial, ao mesmo tempo em que estimulam o desarmamento dos não alinhados.

A cooperação e a transferência de tecnologia são restritas em setores sensíveis como missilístico e nuclear, dificultando que empresas de países como o Brasil consigam se desenvolver em áreas de ponta, o que limita, por exemplo, o avanço de tecnologias complementares com aplicações civis.

No jogo entre o público e o privado na área de defesa é prudente e necessário evitar que o desenvolvimento das empresas brasileiras resulte na sua posterior venda ou apropriação por empresas estrangeiras. Da mesma forma, faz-se necessário aprofundar as políticas de indução dos investimentos, incentivando o estabelecimento de patentes por empresas brasileiras.

O entendimento sobre o setor de defesa envolve algumas premissas: i. Defesa é assunto de Estado, envolve vários ministérios e requer planejamento e investimentos de longo prazo; ii. Não há perspectiva de captação, no mercado internacional, de recursos para investimentos em defesa nacional; e iii. Incentivos estatais a investimentos relacionados à defesa nacional são dispensados, pelas suas especificidades, de diversas restrições estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio.

A indústria de defesa apresenta dois pilares: soberania e política industrial. A política industrial gera desenvolvimento e inovação, com criação de produtos de alto valor agregado e diversificação da pauta de exportações.

A agenda da indústria da defesa passou a ter importância na pauta das políticas públicas do Brasil. Contudo, percebe-se insuficiente articulação entre as políticas desenhadas para a área de defesa. Por exemplo, os países tendem a não adquirir um material de defesa se o próprio país produtor não o utiliza.

Além disso, outros fatores afetam a viabilidade da indústria de defesa:

- Alteração nos cenários e tipos de conflito. Vivemos um contexto de guerras assimétricas, cibernéticas, incursões relâmpagos, vants, sabotagem física e eletrônica;
- Há necessidade de um incremento notável das necessidades específicas de defesa: proteção dos nossos recursos naturais, instalações em terra e mar, comunicações avançadas;
- Existem oportunidades associadas ao crescente interesse de empresas brasileiras não tradicionais em se envolver na área de defesa;
- Temos como diferencial a coordenação regional com os países vizinhos, que tem se institucionalizado no âmbito da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano; e
- O aprofundamento da visão regional sobre a liderança brasileira, bem como o nível industrial atingido pelo Brasil, pode estabelecer um patamar para a conformação de um mercado comum de indústria de defesa.

Ainda que o foco seja buscar autonomia para equipar as forças armadas, a articulação com a base industrial dos países vizinhos e o papel do Conselho Sul-Americano são apontados como possíveis caminhos para o desenvolvimento das indústrias de defesa da região. Ademais, entende-se que a base industrial de defesa não se forma apenas a partir das indústrias, como também pelas instituições públicas e privadas, de ciência e tecnologia e organizações financiadoras (como BNDES e FINEP).

O diagnóstico aponta a necessidade de garantias governamentais para ampliação das linhas de financiamento e cooperação entre os países.

Em outra dimensão, a discussão enfocou a análise conceitual da autonomia nacional. Há que se trabalhar também com a possibilidade de cenários futuros que considerem riscos e ameaças ao Brasil em seu entorno estratégico, devido à crescente demanda por recursos naturais. Daí decorreria a necessidade de reestruturação da indústria de defesa: pelo fortalecimento das demandas de um Brasil que ascendeu no cenário internacional, mas que não foi acompanhado pelo devido desenvolvimento militar.

Da mesma forma, justifica-se a necessidade de evolução de um planejamento estratégico que resguarde a ascensão internacional brasileira, já que é preciso ter meios e condições para manter os interesses nacionais e a defesa da soberania. Nesse sentido, há uma enorme potencialidade na inclusão da indústria brasileira de defesa dentro do debate de projeto nacional na Estratégia Nacional de Defesa. Igualmente, no debate sobre a industrialização recente a indústria de defesa deveria ser uma das bases desse novo ciclo. De fato, a indústria de defesa tem potencial para ser um dos pilares do novo ciclo de industrialização que o país precisará discutir.

Afinal, a inserção soberana do Brasil no cenário internacional é prejudicada na medida em que o país ainda depende em grande medida de compras externas para suprir

suas necessidades de materiais de defesa. Uma base industrial de defesa se sustenta em 5 pilares: científico, tecnológico, infraestrutural, industrial e logístico.

O diagnóstico aponta que o Brasil apresenta dificuldades em seguir esses pilares, pois exige uma gestão complexa que inclui órgãos institucionais e empresariais. De fato, não é algo simples desenvolver tecnologia por conta própria, sendo necessário tanto um planejamento como uma gestão integrada do setor pelos diferentes atores envolvidos.

Quanto aos cenários de guerra contemporânea, apontam para a seguinte tendência: vencem as tecnologias modernas como a robotização, automação e guerra sistêmica. Coloca-se uma questão estratégica para a guerra do futuro em cenários prospectivos de quais fatores tecnológicos devem ser priorizados. Entende-se que a guerra do futuro será eletrônica, assimétrica e com predomínio da multipolaridade e do multilateralismo.

No Brasil, houve um aumento absoluto no orçamento de defesa. Mas é necessário ampliar os investimentos em alta tecnologia, bem como otimizar os recursos existentes.

Investimentos, compras governamentais, aplicação dual e transbordamento/ arrasto tecnológico para outros setores da economia

Neste quesito, o diagnóstico identificou a ausência de um sistema integrado de demanda/compra e produção/ inovação no Brasil. O governo brasileiro parece não conhecer as estratégias das empresas e as próprias empresas não se conhecem, no sentido de possuir conexões ou ligações que promovam a produção conjunta.

Indaga-se até que ponto essa construção sistêmica de uma capacidade nacional de produção ligada a situações críticas, como a cibernética, estaria presente no país e por onde se pode caminhar para se ter maior sinergia entre empresas e governos.

Primeiramente, destaca-se a entrada de empresas estrangeiras em setores nos quais é possível encontrar as poucas empresas nacionais com capacidade de desenvolvimento tecnológico, como a Petrobras, o que poderia afetar o desenvolvimento tecnológico nacional.

Segundo, a indústria de defesa deveria ser utilizada como política industrial para agregar valor e conhecimento, gerando arrastos. Nesse caso, deveria ser reconhecido que o maior ativo das empresas é o acervo de conhecimento, e não a base física. Logo, o investimento em mão de obra especializada deve ser mantido mesmo diante de desonerações na folha de pagamento.

Terceiro, e em relação à integração da cadeia de produção, é preciso ter atenção com os pequenos empresários de base tecnológica para que insumos sejam comprados no Brasil e, assim, toda a cadeia produtiva se estabeleça dentro do país.

Quarto, dado que a natureza do combate mudou devido ao transbordamento tecnológico de defesa, percebe-se que a fronteira entre os assuntos civis e militares é mais tênue, com as tecnologias civis avançando sobre o setor militar e vice versa. Por isso, deve-se aproveitar a tendência e estimular maiores sinergias entre tecnologias de interesse civil e militar.

Da mesma forma, o público e o privado devem estar interligados no que diz respeito a investimentos e compras de armamentos de defesa. O Ministério da Defesa já tem um departamento que cuida de ciência e tecnologia, mas precisa ampliar as articulações com instituições não militares. O Brasil possui uma indústria de defesa em transformação, com programas de defesa e segurança sólidos e importantes nas três forças armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica).

Contudo, dentro desse processo de desenvolvimento, alguns setores sofrem de carências que acabam resultando em áreas atrasadas, como, por exemplo, o programa aeroespacial, estagnado após o incidente ocorrido no Centro de Lançamento de Alcântara, e o programa cibernético, ainda incipiente.

De fato, a maturidade da gestão governamental de defesa depende do acúmulo de experiências. Quanto à transferência de tecnologia, parece só existir quando há contratação de programas de cooperação, como os projetos Guarani e Sisfron.

Torna-se vital concentrar esforços nas áreas de defesa cibernética e aeroespacial, o que levanta dúvidas sobre o investimento em compras, pois hoje em dia trabalha-se mais com o aspecto da demanda do que com a questão da capacidade. Devemos nos perguntar: qual a capacidade de defesa que o Brasil precisa ter? Para responder a essa pergunta, seria interessante aproximar a indústria ao governo para se ter clareza sobre o interesse nacional brasileiro e o que o país pode ter.

Nesse caso, as diferentes iniciativas no governo e na indústria colocam em foco a necessidade de uma coordenação e uma articulação central que forneça orientações, pois uma vez definida a estratégia e após essa coordenação, fica mais fácil avançar e gerar transbordamentos e programas. Igualmente, a necessidade de coordenação na base industrial de defesa deveria transcender o Ministério da Defesa e as Forças Armadas.

Esse debate remeteu o diagnóstico a olhar para o modelo das décadas de 1970 e 1980, que visou ampliar as capacidades científica e tecnológica em torno de programas mobilizadores. A ideia era conseguir agregar conhecimento para superar gargalos e desafios tecnológicos que o país vislumbrava, bem como promover iniciativas coordenadas para substituir importações e gerar uma indústria mais autônoma, saindo de uma posição de vulnerabilidade.

O intuito de agregar capacidade à indústria de defesa é transformar a realidade e superar os desafios a partir de programas mobilizadores da sociedade. Persiste, contudo, um dilema institucional de como ampliar a coordenação intragovernamental a um nível de coordenação superior ao atual, dada a dificuldade intrínseca de realizar a dualidade tecnológica: a transferência e o transbordamento. Isso se dá na medida em que a empresa detentora de determinada tecnologia não tem nenhum interesse de compartilhá-la. Logo, como cada setor possui suas nuances, não é possível dominar todo o conhecimento e agregá-los em uma empresa ou iniciativa.

O caminho seria investir em P&D, sem restringir a capacidade dos médios e pequenos empresários. Isto porque existe sempre o risco das pesquisas de alto valor tecnológico colocarem os pequenos empresários às margens do processo de desenvolvimento.

Em suma, ainda que existam dificuldades de desenvolver tecnologia de uso civil e de emprego em massa, medidas de favorecimento da entrada de empresas na indústria de defesa deveriam ser adotadas, bem como incentivos às universidades para o desenvolvimento de pesquisas na área de defesa.

Offsets tecnológicos nas importações e exportações de materiais de defesa

A prática de *offset*, ou seja, de compensação comercial, industrial e tecnológica, foi adotada nas últimas décadas como instrumento de fortalecimento tecnológico e desenvolvimento industrial.

É crescente a percepção de que a prática de *offset* beneficia mais os ofertantes do que os países que recebem tais compensações. Sabe-se que a transferência de técnica não é tecnologia, não é "*know how*". A tecnologia envolve conhecimento do que está sendo desenvolvido e que métodos e técnicas e componentes e fórmulas estão sendo usados. E o conhecimento, por sua vez, advém de "*fazer*" e não de "*receber*".

Ainda assim constatou-se que no futuro próximo o *offset* tende a continuar sendo prática recorrente no mundo, cabendo ao Brasil buscar se beneficiar dela da melhor forma possível. Se não há capacidade de criar um processo produtivo dentro do país, o *offset* é bem vindo. Seus desdobramentos dependem de cada caso e situação.

Um exemplo de empreendimento bem sucedido foi o projeto AMX: 70% do projeto foi feito no Brasil. O que é diferente de índices de nacionalização, em que o produto é feito no exterior e recebemos uma parte para fazer. A realidade é que o índice de participação das empresas brasileiras é muito pequeno no setor de defesa, sendo que pesquisas apontam que o que foi alcançado já fazia parte das técnicas dominadas pela indústria nacional. Ou seja, o que era feito não era considerado efetivo para aperfeiçoar e mudar o patamar tecnológico da indústria de defesa. Por isso, o AMX foi exemplo de cooperação bem sucedida, derivada de um *offset*.

Nesse cenário, a expectativa da cooperação Brasil-França no projeto de submarino e navios prevê a absorção da tecnologia francesa para capacitar a Marinha e os agentes privados para construir navios e submarinos, o que é um passo importante para construir uma indústria brasileira de qualidade.

Portanto, a responsabilidade é definir uma concepção que gere um modelo para a indústria de defesa, visto que o *offset* é um dado da realidade no mundo da indústria da defesa, tornando-se exigência impositiva em alguns contratos internacionais. Assim, no Plano Brasil Maior precisa-se renovar a política de *offset* e criar instrumentos financeiros que possam suprir tais demandas.

Há um consenso de que o *offset* não vai acabar, pois é um meio de negócio, é mais uma ferramenta à disposição, um instrumento para dar continuidade a um acordo ou política. Para um país emergente é possível prescindir do *offset* recebido de outros países, dependendo de quem são os atores envolvidos no processo, se há interesse ou não de transferir tecnologia e se há capacidade de absorção por parte de quem demanda.

Sugestões

Inserção internacional soberana, investimentos e compras governamentais frente às necessidades atuais e futuras de defesa nacional

Dentre as proposições apresentadas nessa sessão, sublinha-se como prioridade o avanço no arcabouço jurídico e nas medidas de política industrial de defesa para respaldar uma nova fase de iniciativas políticas e de decisões para a indústria de defesa que gerem daí resultados substanciais.

Como sugestão, apontou-se a sistematização das compras de defesa constando em lei, com planejamento plurianual e definição de regras claras. Se existem necessidades programadas por áreas, com projeções, com gastos ideais, com um horizonte de futuro, então todas essas especificações deveriam constar no plano para empresas estratégicas de defesa. Assim sendo, haverá maior regularidade e previsibilidade das compras de defesa.

Como sugestão consensual apresentou-se a necessidade de o Brasil organizar um mercado mais amplo, regular e robusto de produção e compra de materiais de defesa, reduzindo dessa forma a dependência em relação ao comércio exterior, tanto no que se refere à importação quanto à exportação.

Em um cenário de insuficiência de financiamento para promover o reaparelhamento das forças, deve-se buscar aprimorar o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) e promover um alinhamento com a Estratégia Nacional de Defesa. Nesse sentido, faz-se necessário ter mais clareza legal quanto às formas de financiamento, definindo, inclusive, as funções da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Outra proposição é de que a União deva deter uma participação acionária (*Golden share*) nas empresas estratégicas de defesa para fortalecer a base industrial. Além disso, devem-se ampliar as visitas de Estado como instrumento de estímulo às exportações brasileiras. Precisam ser formuladas, ainda, garantias financeiras aos países compradores. Outra possibilidade é a formação de consórcios com outros países, visando ampliar a escala de demanda. Assim sendo, a relação de confiança com os vizinhos da América Latina é um pressuposto para avançar nesse caminho.

Ainda que o governo brasileiro apoie a inserção internacional das empresas industriais nacionais, este estímulo ainda é mais tímido do que o apoio que empresas estrangeiras

recebem dos seus governos. Mesmo havendo qualificação e avanço tecnológico, essas variáveis não serão um diferencial se não houver apoio político para fazer com que os produtos e serviços nacionais cheguem de forma competitiva no mercado internacional. Há também a necessidade de se definir setores tecnológicos em que a indústria brasileira tenha capacidade de dominar 100% do processo de produção.

Existem quatro processos para se obter materiais de defesa: a) desenvolvimento autônomo; b) desenvolvimento cooperativo com outros países; c) desenvolvimento cooperativo com empresas de outros países e; d) transferência de tecnologia. Também foi consenso a necessidade de se desenvolver programas de cooperação que visem à absorção de tecnologia em vários setores.

Para além das necessidades de financiamento, comentou-se que também são necessárias melhorias de gestão. A coordenação das diferentes ações ministeriais é um ingrediente fundamental e é um papel que poderia ser feito pelo Conselho Nacional de Defesa. Quando a coordenação é bem concebida e articulada, consegue-se colocar em prática mecanismos que já existem, mas que enfrentam dificuldades de implementação. Neste sentido, é preciso avançar também na área de tecnologias de informação e conhecimento.

Foi sugerido que ainda ficava pendente um debate sobre o direcionamento que o Estado deve dar a base industrial de defesa. A pergunta que poderia guiar a discussão seria: o que o Brasil vislumbra estrategicamente para a indústria de defesa daqui a vinte anos? A estruturação da indústria deve ser feita em bases monopolísticas/oligopolísticas ou devem se firmar pilares em cada um dos setores? Outra discussão situa-se na governança da indústria: como obter uma coordenação mais robusta relacionada a decisões?

Por fim, a necessidade de substancial apoio à pesquisa na temática da defesa. Os estudos poderiam, por exemplo, fazer um levantamento da cadeia produtiva da base industrial dos países da América do Sul para a consolidação da base industrial de defesa. O aprofundamento e o avanço das pesquisas poderiam auxiliar na definição de nichos específicos do desenvolvimento de tecnologias.

Investimentos, compras governamentais, aplicação dual e transbordamento/arrasto tecnológico para outros setores da economia

Considerando-se o Estado o principal interessado no desenvolvimento da área da defesa, por um lado incentivando e criando mecanismos para o crescimento da indústria especializada e, por outro lado, consumindo os produtos advindos dessa mesma indústria, seria adequado que o Estado detivesse o *golden share* das indústrias nacionais de defesa. Com isso, se impediria que o financiamento do Estado resultasse na venda das empresas para concorrentes estrangeiras. Neste caso, para que o Estado garanta os contratos das empresas, é necessário um orçamento de defesa plurianual não contingenciável.

Ademais, também é papel do Estado dinamizar a gestão e coordenação da política de defesa. É essencial a participação do Conselho Nacional de Defesa, que precisa dinamizar suas reuniões para colocar em funcionamento as políticas e projetos.

Além disso, é preciso definir uma política industrial que integre Presidência da República, Ministério do Planejamento, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Outra sugestão aponta para massificar o desenvolvimento na área de P&D por ter uma capacidade extraordinária de gerar transbordamento e difusão para o conjunto da economia. Neste caso, tornam-se estratégicos o incentivo à pesquisa nas universidades que agreguem valor à indústria brasileira.

Da mesma forma, para que haja integração efetiva entre setor público, setor empresarial e academia é preciso uma mudança cultural capaz de superar preconceitos mútuos. Outro aspecto do desenvolvimento de pesquisa é que a mão de obra qualificada precisa ser mantida no Brasil.

Manifestou-se também o imperativo de desenvolvimento de tecnologias de informação e conhecimento permeando as áreas nuclear e espacial, dentre outras. Assim, teríamos o conceito de *self-reliance* atrelado ao domínio tecnológico embutido em programas nacionais.

A demanda da indústria militar associa o conhecimento científico agregado ao desenvolvimento tecnológico. A definição das tecnologias prioritárias para os produtos de defesa é feita endogenamente. Contudo, não se pode estimular apenas pesquisas “intramuros” vinculadas ao Ministério da Defesa.

Ainda existe uma carência a ser superada que está relacionada com os mecanismos de operacionalização dos programas por meio das agências de fomento que poderiam estar mais envolvidas como o CNPQ e a FINEP. Há ainda que se definir o papel essencial do BNDES como indutor para investimentos em projetos a serem levados adiante.

Atualmente, o maior problema do financiamento diz respeito ao orçamento não previsível. Defende-se que os recursos do pré-sal poderiam ser canalizados para criar um planejamento de defesa eficaz e uma indústria soberana.

Outro ponto enfatizado é que a política de defesa deve aproveitar ao máximo os contratos firmados em negócios bilaterais e regionais, estabelecendo programas cooperativos na sequência dos contratos. A indústria de defesa sofre influência de base científica, tecnológica, infraestrutural, logística. Por isso, a necessidade de aplicação de novos contratos de desenvolvimento de tecnologias e produtos/sistema de defesa a serem desenvolvidos em conjunto por cláusulas de cumprimento das etapas ou de obtenção de determinados requisitos operacionais (sistemas de defesa).

Algumas experiências exitosas de outros países foram mencionadas para que se retirem lições para o planejamento no Brasil, como, por exemplo, na Alemanha, o Triplo X (universidade, estado e indústria), no caso do Centro de Inovação de Munique, em que a indústria é chamada para explicar como e em que vai inovar. Devemos observar também a TGA, na França, que é uma experiência interessante.

Foi mencionada também a possibilidade de criação de uma entidade capaz de tomar decisões que estejam além das atribuições das forças armadas. Essa proposta de estruturação de um sistema de gerenciamento nacional para o setor de defesa, inclusive, para justificar perante a sociedade brasileira eventuais gastos ou aumento de gastos que venham a acompanhar o desenvolvimento da indústria de defesa.

Offsets tecnológicos nas importações e exportações de materiais de defesa

Foi proposto definir um modelo encadeado com a demanda. Para isso seria preciso um processo integrado com diferentes atores do governo e o desenvolvimento da capacidade industrial, com controle de informações associados à capacidade de investimento e planejamento. O Brasil quer tecnologia e não técnica; quer conteúdo nacional e não índice de nacionalização. Dentre as opções de offset, é necessário decidir qual é a melhor atitude a se tomar: a) importar sem obter compensações costuma ser a pior opção; b) importar obtendo compensações pode ser melhor, a depender das compensações obtidas; c) cooperações (50% para cada parte) tendem a proporcionar maiores benefícios para o país e; d) o ideal é desenvolver tecnologias de forma autônoma sempre que possível.

A prática de offset só é interessante quando há a possibilidade de absorver a tecnologia da empresa estrangeira em torno de um programa industrial, podendo utilizá-la em oportunidades futuras. O elemento chave da real absorção de tecnologia se dá num contrato, no Brasil, por uma empresa estratégica brasileira, obtendo a incorporação da tecnologia em um processo industrial feito aqui por uma empresa nacional. Então, o melhor é ter um conteúdo nacional, mas desde que seja um processo organizado e de forma gradativa.

O *offset* é uma compensação em uma área que não foi bem sucedida no país. Daí a proposta de trocar o offset por parcerias, cooperação e desenvolvimento conjunto.

Por outro lado, pode ser estabelecida uma política nacional de compensação que já se encontra em formulação no Ministério da Defesa, a qual possibilitará que empresas nacionais tenham condição de ofertar offset. Dessa forma, criar-se-á um banco de crédito capaz de listar offsets dos dois lados, capitalizando um meio de negociação.

E se praticados, que meios utilizar para que os offsets propiciem uma transferência de tecnologia eficiente? Por meio de empreendimento conjunto, com orientações políticas para garantir uma efetiva incorporação de tecnologia. O país deve se preparar para essa situação, definindo quais as iniciativas de governo para alinhar os interesses, preparando um arsenal de políticas para a área de *offset*.

A construção local de uma empresa brasileira dos bens que compramos seria ideal, pois quando são importados insumos para a defesa brasileira alongamos os caminhos para consolidar a indústria nacional. Na área de estruturação e compra da indústria de defesa, nossa opção primária não poderá ser o offset. Todavia, trata-se de um instrumento que pode ter sua utilização aperfeiçoada.

Agricultura, inclusão social e sustentabilidade

Eixo: Produção com sustentabilidade e inovação

Data: 04/12/2013, de 10 às 17 horas

Local: ENAP. SAIS Área 2A, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bermerguy

Diretor SPI/MP: Bráulio Santiago Cerqueira

Coordenador Geral: Ricardo Bielchovsky

Coordenador Técnico: José Garcia Gasques

Relator: Thiago Gehre Galvão

Participantes: José Sampaio de Barros (Banco Central do Brasil), Rui Carlos (Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso), Sergio Rosa Ferrão (Ministério do Planejamento), Frederico Piauilino (Banco do Brasil), Elísio Contini (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), Luiz Vicente (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), José Guilherme Gianelli (Ministério do Desenvolvimento Agrário), Geraldo Sant'ana de Camargo Barros (Universidade de São Paulo), Hur Ben Corrêa da Silva (Ministério do Desenvolvimento Agrário), João Pinto Rabelo Júnior (Ministério da Fazenda) e Francisco Erisma (Ministério da Fazenda).

Questões Orientadoras do debate:

1. Quais os fatores que levaram o Brasil à posição de grande destaque internacional no fornecimento de alimentos e matérias primas agrícolas para o mundo? Quais os impactos desse protagonismo na estrutura econômica (exportações, importações, emprego, renda, impostos...) e social (distribuição de renda, migrações...) do país? O desenvolvimento da agricultura e da pecuária empresariais em larga escala e com alta produtividade é compatível com a melhora das condições de vida da população rural, com o crescimento da agricultura familiar e com o prosseguimento da reforma agrária? O planejamento da política agrícola, além de buscar as oportunidades de mercado para o setor, tem procurado explorar complementaridades e minimizar conflitos com a agricultura familiar?

Outras questões:

- De acordo com os estudos das projeções do agronegócio do MAPA, as participações do Brasil no comércio mundial de soja, carne bovina e carne de frango deverão

continuar expressivas e com tendência de elevação. A soja brasileira deverá ter em 2022/2023 uma participação nas exportações mundiais de 44,2%, a carne bovina, 20%, e a carne de frango, 41,7%. Além da importância em relação a esses produtos, o Brasil deverá manter a liderança no comércio mundial em café e açúcar. O comércio agrícola e pecuário é fundamental para a garantia de superávits na balança comercial do Brasil. Quais as tendências do comércio internacional de produtos agropecuários e seus impactos sobre a política agrícola do Brasil? Quais devem ser as estratégias de negociação desses produtos na Rodada Doha e as principais iniciativas de promoção comercial a serem priorizadas para o desenvolvimento da agropecuária?

- Um dos principais pontos abordados nas discussões em torno da inflação no primeiro semestre de 2013, os preços dos alimentos reforçaram as preocupações dos analistas com o descolamento entre os preços no varejo e no atacado. Considerando a importância da agropecuária para o abastecimento interno e a segurança alimentar dos brasileiros, quais as principais razões para a volatilidade dos preços dos alimentos no período recente? Os efeitos da volatilidade dos preços externos das commodities agrícolas e sua repercussão na inflação dos alimentos é o fator preponderante? Que inovações, melhorias e correções dos instrumentos e políticas (políticas de crédito, preços, comercialização, cooperativismo, infraestrutura e formação de estoques) devem ser desenvolvidos/ utilizados para reduzir os desequilíbrios do mercado de alimentos no Brasil?
 - O crédito agrícola possui papel importante para o desenvolvimento agropecuário, em especial devido aos riscos adicionais da atividade associados aos fatores climáticos e à maior rigidez da produção para se ajustar às flutuações do mercado. O atual sistema de financiamento (oficial e não oficial) da atividade agropecuária atende às demandas do setor produtivo, incluindo a agropecuária empresarial e familiar? Quais os elementos centrais de uma matriz de crédito que atenda ao processo de desenvolvimento da agropecuária? Que entraves (técnicos, legais, políticos, etc.) dificultam a implementação dos instrumentos de crédito e quais as recomendações de ajustes?
2. As áreas agrícolas do país representam um expressivo estoque de carbono incorporado aos solos, um sumidouro de carbono, na medida em que seu ciclo biológico remove o CO₂ presente da atmosfera, um dos principais Gases de Efeito Estufa (GEE). Ao mesmo tempo, por meio das atividades agropecuárias e da expansão da fronteira agrícola sobre as áreas de vegetação natural, o setor se constitui fonte considerável de emissão de GEE, situação em que se destaca também o CH₄ - metano. Os possíveis impactos das mudanças dos padrões climáticos sobre o setor agropecuário são apontados em diversos estudos e simulações que estabelecem alguns cenários. Por exemplo, a Embrapa estima que poderão ser observadas perdas econômicas de R\$ 7,4 bilhões em 2020 – número

que pode chegar a R\$ 14 bilhões até 2070 no Brasil, afetando a produção de diversas culturas. O Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuário está preparado para o desafio de desenvolver novas tecnologias para adaptação às Mudanças Climáticas? Como orientar, capacitar e auxiliar o setor produtivo nesse processo? A agricultura familiar pode e deve desempenhar papel de destaque nas ações de adaptação e mitigação do setor às Mudanças Climáticas? Quais os entraves para a implementação do Plano de Agricultura de Baixo Carbono (ABC), que é o principal plano setorial para mitigação dos efeitos das mudanças climáticas? Qual a efetividade do Plano ABC? Como transformar o Plano ABC no instrumento de sustentabilidade da agropecuária brasileira? Quais as interações entre o Plano ABC e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica?

Outras questões:

- A análise da trajetória recente indica que o uso intensivo de tecnologia e inovação gera frutos visíveis na elevada competitividade e dinamismo registrado pelo setor agrícola. Contudo, a evolução recente da PD&I também sinaliza que o Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer até alcançar o patamar onde se encontram nações mais desenvolvidas, como EUA e os países-membros da União Europeia. Quais os desafios e diretrizes para o desenvolvimento e incorporação de tecnologias adequadas à agricultura brasileira? Qual deve ser o papel da Embrapa e das Organizações Estaduais de Pesquisa no atual estágio de desenvolvimento da nossa agropecuária? Qual o impacto do programa Inova Agro (FINEP + BNDES) na estrutura e competência do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária? Quais as principais recomendações para o êxito da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER?
- O processo de desenvolvimento da agropecuária brasileira redesenhou os espaços geográficos e sociais do país. Esse novo rural apresenta uma dinâmica plural de processos sociais e econômicos. Que critérios e tipologias devem orientar um novo conceito de ruralidade? Quais os impactos da atual ruralidade no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, em especial as políticas sociais?

Diagnóstico

Panorama nacional

Em estudo sobre a Produtividade da Agricultura, elaborado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em 2012, constatou-se a expansão da produtividade agrícola, a partir de uma tendência de desenvolvimento da agricultura brasileira. Os resultados apontam que na série de 1975 a 2012, o produto agropecuário do Brasil teve crescimento de 3,8% ao ano, sendo 3,52% de aumento de produtividade (que envolve

os fatores trabalho, terra, capital e tecnologia), o que representa uma taxa relativamente alta, já que, por exemplo, nos EUA a taxa é de 1,6% ao ano.

Os estados que compõem a maior parte da produção agropecuária brasileira são Goiás, Mato Grosso, São Paulo, Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná. No período de 2002 a 2012, Minas Gerais, Bahia e Goiás foram os estados que mais tiveram aumento da Produtividade Total dos Fatores de Produção. As taxas anuais foram de 6,5% em Minas Gerais, 5,7% na Bahia e de 5,5% em Goiás. Em seguida, Paraná, 4,5%, e Mato Grosso, 4,4%. Os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul apresentaram as menores taxas de crescimento da produtividade. No mesmo período, em São Paulo a produtividade cresceu 2,7% e, no Rio Grande do Sul, 2,3%. Naqueles estados que se destacaram em aumento da produtividade, verificam-se dois pontos em comum na organização da produção: modernização de atividades tradicionais como o feijão, expansão da cana de açúcar e soja (Minas Gerais e Goiás), e também aumento da produção de carnes, principalmente de frango. Em relação aos insumos, há uma tendência de redução da importância da participação da terra, e forte aumento do uso de fertilizantes, defensivos e máquinas agrícolas.

Panorama internacional

As tendências apresentadas pelo outlook da OCDE de 2013 indicam que a produção agrícola deve crescer menos, sendo o maior crescimento em países em desenvolvimento, devido a investimentos crescentes e pela redução dos gaps em relação aos países desenvolvidos. Da mesma forma, o comércio agrícola deve continuar beneficiando os países em desenvolvimento, mediante a exportação de grãos, açúcar, óleos vegetais, carnes e pescados.

A incerteza principal no cenário internacional se refere à volatilidade dos preços. Por exemplo, a elevação de preços deve incidir nas diversas partes da cadeia do setor. O custo da energia elevado e o maior custo de insumos podem levar inclusive a uma maior insegurança alimentar.

Persistem problemas e gargalos que afetam a posição internacional do Brasil. Por um lado, a demanda mundial por alimentos é crescente e os prognósticos apontam, em termos de dimensões populacionais, "1 Brasil de pessoas" a cada 5 anos. Nesse cenário, não há consenso, porém a ideia geral é de que o Brasil possui as maiores e melhores condições para suprir essa demanda. Logo, a produção agropecuária brasileira é essencial para o abastecimento futuro da humanidade.

Papel do setor agropecuário no Brasil

Identificam-se três conjuntos de questões importantes: 1) Brasil e sua posição de destaque internacional: impactos econômicos e sociais; 2) Compatibilidade entre a agricultura de larga escala, distribuição de renda, reforma agrária e agricultura familiar; e 3) Planejamento da política agrícola.

Por um lado, os ótimos resultados do setor se valem de uma política de distribuição que tende a beneficiar a sociedade urbana. Por outro, são marcados por alguns desníveis, especialmente na outra ponta, do setor industrial que tem dificuldades de mostrar resultados em termos de produtividade.

Um paradoxo identificado se refere ao fato de que o setor agropecuário encontra-se em crescimento, mas sustenta internamente produtores de baixa renda que precisam de apoio. Por isso, devemos continuar na linha de aumentar a produtividade e incorporar uma massa substancial de pessoas e recursos.

Quanto ao universo de agricultores familiares que se encontram em situação de pobreza, houve divergências se as políticas dos últimos anos alcançam de maneira adequada esses produtores. Aponta-se a agricultura familiar como instrumento eficiente para gerar produção de alimentos. Nesse sentido, exemplos interessantes projetos como PRONAF e ATER, que têm feito grande diferença, por exemplo, representando a maioria dos empregos no âmbito rural, bem como a produção de alimentos para o abastecimento escolar, cujo impacto é positivo.

O resultado é a criação de círculos virtuosos de crescimento ao nível local, mas que precisam ser sustentáveis pela ampliação de políticas de impacto e programas de assistência técnica. Um avanço decisivo se daria com o desenvolvimento das atividades da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), pois é consenso o diagnóstico de que o conhecimento é algo fundamental.

Entretanto, a diversidade de interesses quanto aos impactos ambientais e o desafio da matriz tecnológica, e a multiplicidade de atores, como indígenas, ribeirinhos e agricultores familiares, demandam políticas específicas.

Nesse caso, a polarização entre agricultura empresarial e familiar gera um pseudoantagonismo, que não deveria ser enxergada dessa maneira, pois são aspectos complementares ou suplementares da produção agrícola. Ou seja, deveria haver uma sinergia entre as duas.

Não obstante, o paradoxo se estende ao se verificarem bolsões de riqueza e alta tecnologia e bolsões de pobreza e baixa tecnologia. Uma das fórmulas para equalizar melhor tal situação seria usar a ferramenta agricultura para atingir o cidadão, desenvolvendo-se um olhar mais atento para o consumidor e para a sociedade brasileira.

Condições para o avanço

O objetivo primordial da agropecuária é, dentre outras coisas, suprir o cidadão de proteína e energia, alimento de boa qualidade, e em quantidade suficiente para todos. Para tanto, é necessário resolver os problemas de produção: falta de apoio, falta de capital – que se tornou mais importante que a terra –, disponibilidade de crédito e tecnologia. Mesmo não sendo consenso, a ideia geral aponta que crédito e tecnologia são tão importantes quanto à disponibilização de terra, ou seja, a reforma agrária.

Outra linha de avanço depende do papel da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em desenvolver tecnologias especializadas para fazer do Brasil autossuficiente em alimentos. Por exemplo, o uso de defensivos agrícolas deve levar em consideração a condição tropical do Brasil, incomparável com outras regiões do planeta.

As condições para avanço tanto na agricultura empresarial quanto na agricultura familiar seriam:

- a) Infraestrutura e logística: corredores de escoamento, exportação e distribuição interna; conjunto de modais para garantir que o produtor venda mais e o consumidor pague menos; avanço na armazenagem com recursos governamentais; facilitar e agilizar os trâmites burocráticos; questão do seguro rural, que se tornou um custo de produção e não uma maneira de assegurar a produção; e a própria revisão da política de seguro rural;
- b) Desoneração da produção agropecuária: Brasil possui a maior carga tributária incidindo na produção de alimentos;
- c) Defesas sanitárias: fortalecimento de medidas contra pragas, como a ferrugem asiática (fungo), que tem gerado gasto de bilhões de reais, ou a lagarta da Austrália (que não possui tecnologia para combater); bem como maior vigilância sanitária nas fronteiras, nos portos e aeroportos, para salvaguardar a agricultura brasileira.
- d) Legislação trabalhista: conscientizar as autoridades de que trabalho rural e urbano é muito diferente. Nesse caso, não se trataria de retirar direitos, mas de adequar as especificidades do campo ao novo modelo de produção, da terceirização e de prestadoras de serviços.

Papel da pesquisa em tecnologia

Foi diagnosticado que o Brasil chegou ao patamar em que se encontra com muito investimento direcionado à pesquisa. Por exemplo, até os anos 1980 o Brasil importava alimentos e os produtores do sul/sudeste importavam as tecnologias de produção e o modelo utilizado era concentrador. De fato, a agricultura dos anos 1960 e 1970 está bem distante da agricultura que presenciamos hoje. Aquele modelo deixou de ser aceitável e os produtores em algumas localidades como no Centro-Oeste passaram a desenvolver suas próprias tecnologias, reduzindo a dependência brasileira e estabelecendo um novo paradigma.

Em questão de tecnologia, o desafio passa pela produtividade, principalmente para os pequenos produtores, e depois pelo uso de tecnologias de ponta como a nanotecnologia e outras áreas como o controle biológico. Nessa fórmula, vale lembrar que a margem do produtor é baixíssima e, logo, o investimento em tecnologia passa a ser essencial para compatibilizar ganhos, sustentabilidade e avanços.

Não há consenso, mas uma grande preocupação é como fazer chegar essas novas tecnologias aos produtores. O produtor rural às vezes sequer conhece uma semente melhorada. Ou seja, a tecnologia existe, mas não chega lá na ponta, não atinge o agricultor. Os mais afetados são os pequenos produtores, daí a necessidade de se criar novos mecanismos para disseminar tecnologias de ponta. A inovação depende da capacidade de disseminação da tecnologia para modificar a realidade da produção agrícola.

Há consenso quanto ao fato de que a pesquisa em desenvolvimento é uma atividade de risco, porque diversas tentativas são feitas, provas e experiências, para se conseguir selecionar algumas experiências ou, por exemplo, sementes, que terão real aplicabilidade em um determinado solo, clima etc. O risco está diretamente ligado ao custo da pesquisa.

Não obstante, o diagnóstico aponta que o Brasil fez uma evolução extraordinária em relação às pesquisas, com uma grande variedade de universidades, cursos de pós-graduação e instituições, a mais destacada a Embrapa, que têm a função de promover o desenvolvimento tecnológico nacional. Por isso, avalia-se que a agricultura brasileira não precisa temer a ausência de tecnologias adequadas no futuro, pois a maioria dos pesquisadores brasileiros apoia o setor privado e se dedica também aos pequenos empreendimentos. De fato, a Embrapa possui uma rede enorme de pesquisadores que estão ligados diretamente aos pequenos produtores, ao invés de se dedicar a grandes cultivos como o da cana de açúcar.

Estima-se, no entanto, que os incentivos governamentais à pesquisa ainda não são suficientes para estimular parcerias entre o Estado e o setor privado visando o avanço tecnológico das empresas sediadas no Brasil. Na questão da inovação em geral, constata-se que o governo brasileiro desconhece as estratégias de desenvolvimento das empresas voltadas à Pesquisa e Desenvolvimento que poderiam auxiliar no desenvolvimento do agropecuária.

Papel da assistência técnica

A assistência técnica é fundamental, pois gera malhas de segurança política para o produtor, ampliando capacidade de investimento do Estado em setores específicos e estruturantes da cadeia produtiva, como armazenagem, concessões e linhas de incentivo para o produtor rural absorver tecnologias específicas. Sabe-se que cesta básica é insuficiente e que se precisam fornecer instrumentos de assistência técnica e logística como PAA e PNAE. Dentre as experiências bem sucedidas de redução de riscos encontram-se: o PGPAF – Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (Decreto n. 5 996 de dezembro de 2006); PAA – Programa de Aquisição de Alimentos (Lei n. 10 696 de 02 de julho de 2003); e PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar (Resol. CD/FNDE n. 43 de 13 de dezembro de 2013), que são relevantes, pois o produtor se concentra em produzir.

É preciso insistir na conscientização do produtor de que a assistência técnica vai aumentar a produtividade, provando que as novas tecnologias vão ampliar a renda, em

comparação com as técnicas antigas. Entretanto, não adianta ter um equipamento de alta tecnologia se não há capacitação sobre usos e aplicações. Por isso, além da disseminação tecnológica é fundamental a qualificação dos produtores, para que não dependam exclusivamente da assistência técnica. O conhecimento é ferramenta no processo de disponibilização da tecnologia.

A utilização da assistência técnica é influenciada pelas empresas privadas, que desenvolvem os insumos e tecnologias, porque elas já têm um pacote pronto de assistência, o que interessa às próprias empresas.

As experiências de governos, da FAO (Food and Agricultural Organization) e da FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola) foram destacadas. Produtores familiares, quando bem assistidos por técnicos qualificados, adquirem uma visão universal das questões mais importantes. A assistência consiste em um relacionamento mais de perto, onde os técnicos possam sentar com as famílias, conversar e conhecer o histórico, ver que tipo de mudança pode ser feita, ver a vocação, os mercados possíveis.

Gargalos da produção

Não houve consenso sobre se há incompatibilidades entre grandes, médios e pequenos produtores. Mas houve consenso que são necessárias políticas diferenciadas de crédito e financiamento para proteger o agricultor familiar, incentivando condições específicas, como os baixos níveis de produtividade e dificuldades de incorporar novas tecnologias. Uma solução proposta seria incentivar cooperativas e associações para facilitar o acesso a tecnologias.

Além da aptidão do Brasil, com solos e recursos naturais, precisa-se avaliar a questão da produtividade brasileira. Na relação área plantada e produção verificam-se ganhos sucessivos de produtividade com redução, inclusive, dos impactos ambientais. De fato, o melhor uso da terra tornou-se um elemento essencial para a produtividade, especialmente para a agricultura de baixo carbono.

Entretanto, o diagnóstico aponta para um esgotamento mundial dos meios de produção, o que estaria pressionando por avanços mais incisivos em tecnologia, assistência técnica, crédito para financiamento, melhores condições em se gerar eficiência e um pleno domínio da agricultura tropical. A produtividade mundial tem crescido menos e isso exige fortes investimentos em pesquisa.

A volatilidade da renda continua sendo um gargalo, sendo que o preço dos produtos ainda é um termômetro importante da produção. Em um cenário no qual algumas regiões sofrem com adversidades climáticas enquanto outras têm restrições logísticas de conexão territorial, o modelo deveria evoluir para um seguro de renda. Hoje se protege só uma parte da formação da renda total, mas se deveria equacionar as diferenças regionais, as variações de preço, as restrições logísticas e climatológicas, a partir de um seguro que protegesse minimamente a renda do produtor rural.

A melhoria da infraestrutura é um grande atrativo para agricultores e investidores. Ao contrário, o baixo investimento em infraestrutura, comparativamente com outros países como os EUA, nos diferentes modais como ferrovias e hidrovias, e em portos e armazéns, é um desincentivo que cria obstáculos ao avanço da agricultura brasileira.

O Brasil tem potencial para ser um grande provedor de alimentos. Para tanto, é fundamental olhar para os clientes internos e externos. A confiabilidade adviria com a estruturação adequada na armazenagem, garantia de fluxos, inteligência de produção, automação e modernização na colheita, armazenagem e distribuição.

Humanização do campo

Diagnosticou-se um crescimento no número de assentamentos de trabalhadores rurais entre 2002 e 2005, mas com queda a partir de 2006. O ideal seria primeiro olhar a realidade das famílias que estão esperando na fila para receber terras para produzir; segundo, diminuir a quantidade de assentamentos e prover melhores condições para as famílias. Com isso, seria possível garantir a verdadeira apropriação das políticas governamentais pelo pequeno agricultor.

Identificou-se no curso do processo histórico de evolução da agricultura brasileira o fato de vários agricultores terem “ficado para trás” devido a um conjunto de dificuldades. A solução seria focar os pequenos e dar condições para o seu desenvolvimento, incentivando a produção de culturas com densidade econômica suficiente para fazer os pequenos produtores prosperarem. Para tanto, seria necessário boa condução política, regulamentação e instituições voltadas à ampliação da renda dos pequenos proprietários de terras.

Valeria a pena acompanhar a reconceituação de trabalho escravo que se encontra tramitando no Congresso, pois medidas severas precisam ser tomadas para atacar de maneira mais adequada à informalidade. Nesse caso, entende-se como essencial a abertura do Ministério do Planejamento e outras instituições ao diálogo com a sociedade, com organizações sociais do campo, já que a “falta de orçamento” é uma justificativa histórica para não atender as demandas sociais.

Nichos de avanço

A Agricultura Brasileira pode avançar em alguns nichos: primeiro, no Semiárido e na Amazônia. Por exemplo, a pesca na Amazônia é um nicho a ser explorado, dado que o Brasil importa muito pescado. Segundo, incorporar pequenos agricultores ao mercado externo, quando o interno for detectado como tendo baixa perspectiva de crescimento. A exportação seria um caminho natural para a expansão, o que dependeria de um programa de exportações forte para os pequenos e médios agricultores. Terceiro, uma atenção especial deveria ser dada às negociações internacionais e à atuação de blocos econômicos, para se avaliar riscos e oportunidades. Por último, o tradicional associativismo ainda serviria ao propósito de minimizar as imperfeições de um mercado monopolista.

Foi diagnosticado que embora a economia brasileira tenha crescido e que tenhamos melhorado muito, percebe-se a persistência de duas agriculturas diferentes que se evidenciam pelos sujeitos (indivíduos) que atuam no campo. É preciso tratar de maneira diferente os desiguais. Ou seja, criar instrumentos de política pública específicos para atender os pequenos agricultores que, de fato, precisam do Estado para superar a miséria e a pobreza no campo, marcas indelévels de nosso passado.

Um dos pontos altos da pesquisa agropecuária brasileira é que a Embrapa teve certa blindagem em relação às políticas partidárias, com liberdade inclusive para desencadear um processo de internacionalização em duas linhas: a) Científico/tecnológico: com laboratórios virtuais no exterior (pesquisadores seniores buscando conhecimento sobre o que é produzido no exterior); b) Assistência técnica: cooperação prestada a países em desenvolvimento (principalmente na América Latina e na África, na área de segurança alimentar).

Sistema de financiamento

O número de contratos do Pronaf passou de 868.985 em 2009, para 1.823.210 em 2012, dos quais 1.164, 8 mil são de investimento, e 658 mil são de custeio. Percebe-se, então, uma tentativa da agricultura familiar em se modernizar, aplicando seus recursos preponderantemente em investimento e não em custeio, o que significou uma mudança importante.

O sistema de financiamento dispõe de várias fontes de recursos, como PRONAF, PRONAMP, o que não parece ser o foco das reclamações, que giram mais em torno da modalidade. Os recursos da exigibilidade, da poupança rural, são os mais baratos, entretanto a maioria desses recursos vai para os grandes produtores, que já não precisam desse tipo de ajuda e de financiamento.

Parece não haver grandes entraves ao sistema de financiamento, sendo um problema o financiamento para custeio com a finalidade de rolagem de dívidas. Nas estatísticas oficiais sobre o assunto, o financiamento para pagamento de dívidas aparece como se tivesse sido feito o financiamento de custeio e investimento.

O processo evolutivo aponta que a primeira onda da agricultura aconteceu com a abertura de novas áreas e crédito. A segunda, com aplicação da mecanização agrícola e crédito. E a terceira onda, com a incorporação de inovação, recuperação das áreas degradadas e crédito. De fato, o crédito rural teve importância fundamental para fazer com que a agricultura brasileira chegasse ao atual estágio. Contudo, algumas instituições não acompanharam essa evolução, como a legislação sobre os créditos agrícolas, que é de 1967, bem como a burocracia antiga e incompatível.

O ideal seria atualizar a legislação para atender ao dinamismo do setor suprindo a incapacidade dos bancos de atender adequadamente os produtores. De fato, o desafio a ser enfrentado é o da modernização da legislação do crédito rural. O tempo de resposta ao produtor tem que ser mais rápido. Não é suficiente haver crédito sem regulação e acompanhamento. Sem o cadastro e as informações compartilhadas de credores e beneficiados a concessão de créditos fica limitada. É necessário melhorar a eficiência da

administração pública, das estratégias e políticas públicas, pois a legislação é antiga, o modus operandi é antigo. Essa subdivisão de investimento, custeio e comercialização já não atende mais as necessidades da boa gestão da propriedade rural e da realidade atual dos produtores.

Sugestões

Eventuais dissensos

Conhecer muito bem a estratégia de P&D de empresas nacionais e estrangeiras. O Estado brasileiro deveria ter clareza de quem é quem na cadeia produtiva da agropecuária, seus interesses, estratégias e qual o tipo de relação entre os atores. Com isso, seria possível fomentar parcerias para promover avanços tecnológicos.

Ir além da pesquisa e inovação, que são fatores necessários, mas insuficientes. Os desafios perpassam pela adequação das tecnologias existentes, pelo desenvolvimento de um sistema de financiamento que possa se tornar mais efetivo para a sustentabilidade do produtor e pelo desenvolvimento da educação do produtor, despertando o interesse do governo em educar o pequeno agricultor.

Reestruturar o sistema de financiamento das cadeias produtoras. A solução estaria em três frentes: primeiro, uma agência voltada para enfrentar os desafios postos; segundo, a flexibilização da burocracia, levando em conta o tempo de engajamento do produtor com aquele produto, com aquela região; terceiro, contemplar linhas específicas para agricultura, ainda que existam modalidades de financiamento governamental.

Modificar o paradigma de assistência. Não ampliar apenas recursos para agências de assistência, mas estabelecer uma relação mais próxima com a agricultura familiar, auscultando as dificuldades do produtor, verificando tipos de mudanças possíveis, vocação, mercado, vias de acesso, condições. Ou seja, ter uma visão integrada da assistência técnica.

Investir na agregação de valor dos produtos dos agricultores familiares. Programas de distribuição de renda são considerados apenas um instrumento parcial para atacar o problema da pobreza rural. Demandam-se políticas estruturantes fortes e bem monitoradas com participação dos segmentos envolvidos, para acabar de fato com a pobreza na área rural.

Consensos

Modernizar o sistema de cooperativas. Agilizar o tempo de atendimento e facilitar os trâmites burocráticos; desestimular créditos para custeio voltados para rolagem de dívida; e reativar experiências estaduais de pesquisa e inovação.

Arrefecer as pressões comerciais sobre o produtor. Fazer com que algum agente público, como a Embrapa, possa definir uma cartilha com opções de compra de maquinários adequados para diferentes tipos de produtores.

Ampliar programas de auxílio e assistência. Valorizar iniciativas no âmbito do PRONAF, PRONATEC e Sistema S (SENAR, SENAI, SESI, SESC, SENAT, SEBRAE etc) a fim de capacitar o produtor.

Fortalecer o papel social da Embrapa. Fortalecer a Embrapa pela atualização de procedimentos, enfoques e infraestrutura. Delegar a missão de desenvolver pesquisas em áreas e assuntos que não são de interesse da iniciativa privada, focando nichos de futuro como biotecnologia e nanotecnologia.

Viabilizar o acesso à tecnologia. Desenvolver capacidade governamental tanto de gerar novas técnicas, como de fazer com que as novas tecnologias alcancem o pequeno e médio produtor. Logo, uma política de disseminação das tecnologias geradas nos institutos de pesquisa é algo premente.

Modernizar o sistema de assistência técnica e extensão rural. Promover a evolução da agricultura familiar mediante a assistência técnica do Estado. Definir uma visão integrada da assistência técnica que olhe para os problemas envolvendo família, sociedade e mercado. A sugestão seria montar uma extensão rural voltada para a educação e orientações necessárias ao produtor rural. Houve um consenso entre os participantes de que a assistência técnica é a alavanca de um processo de melhoria inter-relacionada com a dimensão educacional. Essa assistência deve ser aliada com uma extensão rural de grande capilaridade. Com isso, seria possível aproximar problemáticas identificadas no campo e pesquisas em desenvolvimento em instituições especializadas, para solucionar problemas de gargalos de distribuição e transporte, de comercialização e de financiamento, pegando todos os aspectos que vão melhorar a renda do produtor.

Promover novo padrão tecnológico para a agricultura familiar. Uma vez que a agricultura familiar, na sua maioria, se desenvolve em porções reduzidas de terra, seria preciso desenvolver tecnologias que permitissem produzir em pequenas áreas de terra, com melhores resultados financeiros.

Ampliar a internacionalização das agências como a Embrapa. Aumentar o acesso a pesquisas inovadoras e recentes, acompanhando mais de perto o que está ocorrendo no mundo em termos de pesquisa e inovação.

Assegurar a autonomia da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Pensar um modelo de extensão rural que torne a assistência uma alavanca do desenvolvimento, mas evitando, ao mesmo tempo, que a ANATER seja cooptada por produtores ou fornecedores de produtos e serviços para o campo. A ANATER deve ser orientada para cuidar dos grandes problemas da agricultura e dos desafios para o futuro próximo. Formar multiplicadores de estudos estratégicos e capacitação. Blindar a nova agência contra a política partidária.

Aproximar as Universidades dos produtores locais. Nesse caminho da inovação e assimilação tecnológica, há uma distância muito grande entre as universidades, institutos de pesquisa e os produtores rurais. É preciso tornar mais efetiva a relação da universidade com a realidade local, fazendo com que as pesquisas sejam direcionadas para problemas práticos e específicos dos agricultores.

Aprimorar as parcerias do governo com as empresas. Ampliar os incentivos governamentais em pesquisa no setor agrícola, fazendo com que a inovação ganhe fôlego com investimentos público-privados. Melhorar a área de capacitação em pesquisa, apoiando o setor privado a avançar em tecnologias simples e complexas.

Avançar com a implantação do pacto florestal brasileiro. Aproveitar investimentos internacionais e linhas de crédito específicas para recuperar áreas degradadas. Avançar no que tange ao licenciamento ambiental e a agricultura de baixo carbono, visando à redução do tempo de análise dos impactos ambientais da atividade agropecuária. Pensar a integração entre lavoura, pecuária e floresta.

Adequar capacitação humana, linguagem e tecnologias desenvolvidas com base em inovação. Investir em qualificação do produtor rural, treinamento e sensibilização, aproveitando o espaço da escola para gerar tais condições.

Conscientizar o produtor rural sobre os benefícios da mudança tecnológica. Esclarecer ao produtor que a mudança tecnológica vai aumentar a produtividade, que a nova variedade de semente ou de técnica de produção pode gerar renda maior do que as anteriores. Porém, há também riscos ao adotar novas técnicas.

Viabilizar a criação de um cadastro único do produtor. Facilitar a consulta de todos os atores envolvidos com as questões agropecuárias. Daria maior transparência e melhor direcionamento às buscas por créditos, o que reduziria os riscos. Vários cadastros poderiam se manter, desde que integrados.

Repensar o papel do crédito. Fortalecer os mecanismos de crédito rural, ampliando-se a fiscalização e acompanhamento para se evitar desvio de finalidades. Além disso, desburocratizar o processo de financiamento. Estimular uma modalidade sistêmica de crédito que leve em consideração uma assistência técnica efetiva. Há consenso de que o crédito tem que ser regulado no volume de baixo para cima, quem precisa mais deve ganhar mais e ganhar primeiro, priorizando os pequenos produtores.

Integração Sul-Americana

Eixo: Inserção internacional

Data: 19/08/2013

Local: ENAP. SAIS Área 2A, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bemerguy

Coordenador Geral: Ricardo Bielschowsky

Coordenador-Técnico: Samuel Pinheiro Guimarães

Relator: Thiago Gehre Galvão

Participantes: Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília), Artur Henrique (Central Única dos Trabalhadores), Darc Costa (Federação de Câmaras de Comércio e Indústria da América do Sul), José Carlos de Assis (Instituto de Estudos Estratégicos para Integração da América do Sul), Luiz Alfredo Salomão, Raphael Padula (Universidade Federal do Rio de Janeiro) e Reinaldo Salgado (Ministério das Relações Exteriores)

Questões Orientadoras do debate:

1. O que deve ser observado para avaliarmos se a estratégia brasileira para a integração sul-americana está avançando na direção e na velocidade desejadas, considerando as suas conexões com o restante da estratégia de desenvolvimento?
2. Diante do que foi discutido, como avalia a condução das políticas públicas, principalmente no período de vigência do PPA 2012-2015, e quais as possibilidades de aperfeiçoamento?

Sugestões para debate:

- Ampliação do MERCOSUL;
- Importância e articulação das iniciativas de integração – UNASUL, CELAC, MERCOSUL;
- Atuação dos Conselhos da UNASUL;
- Integração Física Sul-americana;
- Fluxo comercial entre os países da região;

- Instrumentos de financiamento: FOCEM, Banco do Sul, BNDES;
- Atuação da iniciativa privada e internacionalização das empresas brasileiras;
- Integração entre as sociedades civis da região;
- Geopolítica, criação da Aliança para o Pacífico, possibilidade da Colômbia entrar na OTAN, reativação da IV Frota naval dos EUA.

Diagnóstico

Há consenso de que uma estratégia foi traçada, dando direção à política externa brasileira, apesar da inexistência de um documento que defina detalhadamente a estratégia brasileira de integração. Percebe-se, no entanto, que a condução da estratégia nos últimos anos tem enfrentado dificuldades em sua implementação.

Não parece claro, por exemplo, como os programas nacionais incorporam a dimensão sul-americana. Mesmo com esforços presidenciais de fazer com que organismos da administração pública específicos cumpram metas vinculadas às relações internacionais do Brasil, parece haver dificuldade de assimilação e aceitação da dimensão internacional na agenda política interna.

O Brasil teve projetos de longo e médio prazo quando o país tinha mecanismo de fundos específicos para investimentos setoriais. Todavia, o planejamento no Brasil é muito setorial, resultando em uma gama de planos nacionais pouco integrados. Além disso, organizações aparentemente não responsáveis pela política externa têm prioridades e planejamentos próprios, que acabam gerando comportamentos que se inserem na esfera de política externa, tais como BNDES e PETROBRAS.

Argumento polêmico trata das dificuldades do Estado brasileiro em fazer políticas e planejamentos de infraestrutura, especialmente no que se refere à realização de obras em harmonia com as instituições de controle, o que prejudica o empreendedorismo no âmbito da integração regional.

Há consenso quanto ao papel da integração física, que parece ser a vertente mais promissora na estratégia de inserção regional, e quanto à necessidade de avançar nos instrumentos de financiamento, como Banco do Sul e Focem.

A UNASUL contribuiu para a integração produtiva e física da região por meio da incorporação da IIRSA no COSIPLAN e da inclusão dos recursos naturais na agenda de integração. Entretanto, existem impasses nessas vertentes de integração potencializadas pela UNASUL, especialmente quanto aos mecanismos de financiamento.

Comentou-se que o Banco do Sul não será capaz de promover o financiamento necessário à infraestrutura regional. Por ser banco, não poderá operar eficazmente sem garantias de recuperação dos ativos emprestados. Portanto, há que se discutir meios de

fornecer segurança econômica ao Banco do Sul em seus empréstimos, além de outras formas de financiamento dos projetos integracionistas.

Neste caso, existiriam três formas possíveis de financiamento: por agências multilaterais (que costumam se restringir ao financiamento da elaboração de projetos), pelos orçamentos dos governos nacionais (que além de reduzidos são disputados por diversas áreas) e adoção de tributos vinculados (que parece ser a forma mais promissora).

Há dúvidas, no âmbito da sociedade civil, se o Banco do Sul exigirá condicionalidades trabalhistas, sociais e ambientais para seus financiamentos, questão que há tempos persiste e que pouco tem avançado.

As críticas quanto ao processo de transição do modelo IIRSA para o COSIPLAN apontaram para a permanência de eixos geoeconômicos voltados para a exportação de produtos primários, sem uma visão geopolítica regional sobre áreas estratégicas e seu potencial de uso conjunto dos recursos a partir da integração setorial (por exemplo energética).

Foi convergente a noção de que o continente sul-americano tem grande potencial em termos de recursos naturais, biodiversidade e energia, como exemplo o nióbio e lítio, minerais estratégicos em função de sua importância em equipamentos eletrônicos de alta tecnologia. Todavia, constatou-se que esses recursos são pouco controlados pelos Estados e pelas instituições regionais.

É comum o sentimento de que o Brasil poderia agir de forma mais proativa para fortalecer a integração regional, traduzindo em ações mais concretas e efetivas a afirmação da integração sul-americana como prioridade da política externa brasileira.

Há forte sentimento na sociedade brasileira quanto à percepção de que a prioridade sul-americana da política externa brasileira reside no âmbito do discurso, mais do que na prática.

Apontou-se que o Brasil poderia, por exemplo, ser menos superavitário nas relações comerciais com os seus vizinhos. Para tanto, caberia ao país puxar o crescimento da América do Sul, importando em maior escala bens e serviços dos países vizinhos.

Do ponto de vista geopolítico, pode-se afirmar que a posição geográfica, marítima e continental, define a inserção regional do Brasil: na base continental participa de regiões estratégicas como Bacia do Prata e Orinoco, mas busca também conexão com a Bacia do Pacífico, que responde a uma lógica geopolítica específica. Nesse caso, a ampliação da base geopolítica impõe desafios de coesão econômica.

O MERCOSUL e a Aliança para o Pacífico são duas vertentes estratégicas existentes na região, mas que se mostram radicalmente diferentes e, portanto, com profundas implicações políticas.

Mais importante do que a Aliança para o Pacífico, encontra-se a *Transpacific Partnership*, projeto norte-americano que o presidente Obama pretende sustentar.

É preciso entender a concepção estratégica dos Estados Unidos e ela define que nenhuma potência deve contestar a hegemonia estadunidense sobre o continente. Além disso, diante da crise fiscal que vive, a Europa deverá aumentar a pressão sobre a América do Sul, visando obter superávits comerciais que poderão ameaçar os países da região.

Nada obstante, o MERCOSUL poderia ser considerado o centro nevrálgico e elemento primordial da estratégia brasileira para a integração sul-americana. A união aduaneira no MERCOSUL é essencial para a coesão política sul-americana, mesmo que essa tenha inúmeras deficiências.

A tendência brasileira é manter o elevado superávit frente aos países vizinhos, mas o país não deve minar esforços dos outros países de reorganizar indústrias nacionais e promover desenvolvimento industrial, pois isso implicará distanciamentos do processo de integração regional e incentivos para buscar outros acordos comerciais fora da América do Sul.

Outro ponto de consenso é que se deve avançar para além da integração comercial, que já tem um quadro básico com acordos e regras de redução tarifária. O caminho a ser percorrido passa pela integração das infraestruturas e atividades produtivas.

O movimento mais importante dentro dessa lógica é o de ampliação do MERCOSUL, incluindo Bolívia, Equador, Guiana e Suriname.

Todavia, o cenário com relação a avanços na integração produtiva é pessimista porque existem muitas assimetrias entre os países da América do Sul. Ademais, converge o diagnóstico quanto à necessidade do BNDES priorizar em seus financiamentos os projetos que favoreçam o Brasil ou contribuam para conter investidas de países de fora da região que não contribuam para a integração sul-americana.

Ocorreu convergência quanto à necessidade de incorporar a sociedade civil no processo de integração, com destaque para a área sindical, as organizações de direitos humanos e iniciativas de cooperação no campo social.

Comentou-se ainda que a integração sul-americana não é um processo fácil porque as elites econômicas e políticas da região não se mostram favoráveis: ou são indiferentes ou tem baixo ativismo em prol da integração. As populações são simpáticas, mas não necessariamente trabalharão pela integração regional.

A heterogeneidade é um traço persistente no que diz respeito às visões dos países da região em relação ao projeto da integração, seja pelo MERCOSUL ou pela UNASUL. Em suma, dependendo do país ou do governo, o processo avança de maneira diferenciada.

Sugestões

Pode-se verificar a existência de um conjunto de obstáculos e entraves acumulados pelo processo de integração que interferem na condução da política externa brasileira e

na definição de uma estratégia de inserção regional. No entanto, é possível avançar em iniciativas como as sugeridas a seguir:

Ferramentas

Utilizar oficinas e iniciativas de coordenação pelo diálogo para viabilizar correções e novas propostas da estratégia de desenvolvimento.

Produzir insumos que sirvam para a formulação do próximo PPA.

Absorver não apenas as prioridades do governo, mas também contribuições da sociedade civil e da academia para as revisões do PPA.

Maximizar o processo de submissão do diagnóstico da dimensão estratégica do PPA a partir de um *modus operandi* aberto e democrático, criando uma condição essencial e indispensável para aperfeiçoar a dimensão estratégica e o próprio PPA.

Aproveitar os corpos técnicos capacitados para discutir e pensar o planejamento estratégico e de longo prazo.

Submeter as avaliações a intelectuais, empresários e burocratas para que reflitam sobre os diversos temas do PPA em suas múltiplas dimensões. Logo, uma perspectiva que acolha diferentes pontos de vista e críticas facilitará o processo de adaptação da agenda de política pública aos ditames estratégicos do PPA.

Novos enquadramentos

Avaliar os impactos, positivos e negativos, da crise econômica e da ascensão chinesa sobre a integração regional sul-americana.

Avançar na institucionalidade sul-americana em temas sociais, trabalhistas e ambientais, não apenas no MERCOSUL, mas também na UNASUL.

Fortalecer o papel das agências do governo brasileiro que influenciam a política externa, como Petrobras, BNDES, Banco do Brasil, CEF, EMBRAPA e Fiocruz, mas estabelecendo instância de coordenação para gerar uma política concisa em consonância com os interesses do Estado.

Consensos

Repensar e reformular a estratégia e suas partes levando em consideração os óbices que são colocados.

Pensar a inserção regional do Brasil a partir das componentes geopolítica e geoestratégica.

Continuar levando em consideração a redução das assimetrias regionais como parte dos interesses brasileiros.

Atuar de maneira ativa no Conselho de Defesa Sul-Americano e promover a recuperação da indústria de defesa sul-americana.

Fazer com que o projeto nacional tenha complementaridade entre as vertentes interna e externa.

Induzir a associação das vontades estatal e empresarial como fórmula para avançar na integração regional.

Transformar a política externa brasileira em política pública de fato, colocando atores sociais nos espaços de discussão e formulação da agenda.

Reduzir o contingenciamento orçamentário para condução de uma boa política externa.

Promover a transformação dos recursos naturais em produtos manufaturados de exportação.

Investir no processamento dos recursos naturais e aproveitar as altas cíclicas de preços para modificar a pauta de exportação.

Garantir ao governo a capacidade de direcionar a política econômica nacional, evitando interferências mais agudas dos mercados, bem como assegurar certa supervisão compartilhada e políticas comuns.

Fazer do Brasil, assim como a Alemanha na União Europeia, polo indutor de mecanismos de transbordamento da integração a outros centros na América do Sul.

Aproveitar a entrada da Venezuela no MERCOSUL para redirecionar o foco da integração para o Norte do Brasil.

Definir uma estratégia para os países do Pacífico, contendo a penetração regional de grandes potências estrangeiras, a partir de mecanismos de financiamento e aportes comerciais.

Coordenar esforços regionais na Amazônia, retomando o esforço de avanço na OTCA.

Ter poder dissuasório sobre o Atlântico Sul e construir capacidades de monitoramento conjunto com países liminhos da África.

Viabilizar um foro permanente de discussão de política externa entre atores sociais, ampliando a cooperação internacional entre Estado, sociedade civil e sociedades de outros países da região.

Atualizar a legislação brasileira no tema de cooperação internacional e prover a Agência Brasileira de Cooperação de autonomia orçamentária.

Criar uma conferência nacional sobre papel dos bancos públicos, bancos privados e fundos de pensão na estratégia de desenvolvimento regional.

Estabelecer grupo de trabalho com o objetivo de fazer diagnóstico completo da situação social, trabalhista e ambiental no âmbito do COSIPLAN.

Construir consenso político interno que viabilize a proposta de dar maior fôlego orçamentário ao FOCEM.

Mudar o estatuto jurídico do BNDES para que o mesmo possa financiar projetos regionais executados por empresas dos países vizinhos.

Mais do que conceitos, é preciso ter instrumentos práticos de integração.

Promover alguma forma de condicionalidade que oriente os investimentos externos diretos para a região.

Evitar reproduzir a lógica de dependência que se estabelece entre os países vizinhos e outras potências de fora da região.

Pensar políticas públicas conjuntamente e avaliar impactos de políticas nacionais na vizinhança.

Dissensos

Embora não seja consenso, há quem defenda que o protagonismo pró-integração tem que ser liderado pelo Brasil, que deveria assumir maiores custos.

Potências regionais, como a China, tendem a arcar com os custos da integração, sendo superavitária com os países do resto do mundo, menos com seus vizinhos, em relação aos quais acumula déficits, tornando-se uma espécie de locomotiva da região.

Outra proposta não consensual é a adoção de tributos vinculados pelos países da região como fonte de financiamento de investimentos em infraestrutura.

Defendeu-se também o condicionamento do investimento em infraestrutura física e a continuidade da política de exportação de matérias primas à implementação de um modelo intensivo em ciência, tecnologia e inovação, integrando de fato as cadeias produtivas e estimulando a atuação de micro, pequenas e médias empresas, podendo-se adotar modalidades de consórcios entre empresas de diferentes portes e países.

Falou-se também da necessidade de rever a situação dos trabalhadores na América do Sul, de forma a evitar repetir um padrão de produção que não coloca como prioridade a liberdade sindical, o fortalecimento do diálogo social, da negociação coletiva e a elevação do padrão de salários e condições de trabalho. Neste sentido, caberia atualizar a declaração sociolaboral no âmbito do MERCOSUL, que encontra-se em apreciação no Congresso Nacional brasileiro há mais de dez anos.

Eixo: Inserção internacional

Data: 09/10/2013

Local: ENAP. SAIS Área 2A, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bemerguy

Coordenador Geral: Ricardo Bielschowsky

Coordenador Técnico: Samuel Pinheiro Guimarães

Relator: Creomar Lima Carvalho de Souza

Participantes: Adriana Abdenur (BRICS Policy Center – Rio de Janeiro), Maria Edileusa Fontenele Reis (Ministério das Relações Exteriores), José Eduardo Cassiolato (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Rodrigo Estrela (Presidência da República), Renato Baumann (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Ronaldo Carmona (Universidade de São Paulo), Rodrigo Pires (Universidade Católica de Brasília).

Questões Orientadoras do debate:

1. O Brasil tem alcançado êxito na aproximação com os BRICS em sua estratégia de inserção internacional?
 - Em que medida as divergências regionais e as diferenças entre as estratégias nacionais de inserção internacional comprometem a atuação dos BRICS nos fóruns multilaterais?
 - Como avalia a condução, no âmbito dos BRICS, das iniciativas de cooperação política, econômica, militar, científica/tecnológica e social/cultural?
2. Tendo em vista a estratégia brasileira de diversificar suas parcerias internacionais e aprofundar a cooperação com outros países emergentes, que medidas deveriam ser adotadas e defendidas pelo Brasil no âmbito dos BRICS?
 - Quais os temas da agenda internacional em que é desejável uma maior articulação conjunta dos BRICS nos organismos e fóruns de diálogo internacionais?

- Quais as precauções devem ser adotadas para que o estreitamento de parcerias com os países dos BRICS, especialmente a China, não resultem em prejuízos indesejáveis para a indústria brasileira e a soberania nacional, tendo em vista os riscos envolvidos na compra de terras por estrangeiros e na ameaça de reprimarização da pauta exportadora brasileira?
- Em que medida o estreitamento de relações entre os BRICS pode favorecer ou prejudicar o processo de integração sul-americana? Como lidar especialmente com a China nesse contexto?

Diagnóstico

Os participantes da oficina estabeleceram consenso em torno de uma certa linearidade da política externa brasileira, bem como concordaram acerca da importância dos BRICS na estratégia de inserção internacional do Brasil. Porém, quando da abordagem de cada uma das perguntas orientadoras aconteceram discordâncias quanto ao grau de “concretude” dos BRICS como um arranjo político.

Na tentativa de melhor entender a questão os debatedores seguiram o caminho de contextualizar o nascimento dos BRICS como um arranjo político em termos temporais e conceituais. Nestes termos, foi levantada a importância da presença de Brasil, Rússia, Índia e China no arranjo. Bem como, destacou-se o excepcionalismo da presença sul-africana e a possibilidade de maior aproximação com o continente africano a partir desta inclusão.

A partir desta reflexão, foi ressaltada a importância conceitual dos BRICS. Isto quer dizer, os BRICS são um arranjo conceitual e político interessante frente uma conjuntura internacional marcada pelo desgaste de estruturas tradicionais de poder. Em seguimento a este ponto também foi considerado relevante o crescimento da reflexão acadêmica sobre o tema.

Nestes termos, os participantes concordaram que o Brasil não se aproxima dos BRICS, o Brasil é membro fundador dos BRICS. E destacaram que este arranjo político, mesmo ressalvado um determinado grau de fluidez e novidade, é fruto de uma série de transformações sistêmicas internacionais, e que as mesmas não foram devidamente compreendidas e observadas pelas potências centrais.

O desgaste das potências centrais e das instituições por elas construídas dá espaço para a consolidação de novas iniciativas. O desagrado de tais ações levou obrigatoriamente à criação de um novo mecanismo político e diplomático nos idos de 2006, em caráter informal. Essa informalidade demonstra uma vontade de construir um arranjo inovador. E aqui cabe ressaltar o protagonismo brasileiro, pois o presidente Lula assume a organização da segunda cúpula dos BRICS, em Brasília, em 2009.

A partir desta conexão com a origem dos BRICS pontuou-se que o Brasil tem alcançado êxito em sua estratégia de inserção internacional. Ressaltou-se a importância da estratégia de aproximação do antigo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) com a ISA.

Foi dada relevância à necessidade de diversificação da agenda internacional do Brasil. Neste ponto específico fez-se conexão e crítica ao viés economicista das políticas macroeconômicas. Chama particular atenção o fato de que algumas iniciativas dos BRICS rompem com a dinâmica econômica que marca os principais arranjos sistêmicos contemporâneos. Citou-se o Banco do BRICS, que deverá financiar projetos de infraestrutura e industrialização, além de ações de cunho social, inclusive em países que não sejam parte do arranjo supracitado.

Ressalta-se que tais elementos são importantes para a criação de alternativas sistêmicas ao marco internacional fundado pelo esquema FMI, Banco Mundial e OCDE. Este aspecto torna importante o entendimento de que existe uma pressão construída pela diplomacia do dólar e que os BRICS podem se constituir no tempo como um elemento de resistência a essa concepção.

Pontuou-se que os países BRICS têm como elemento fundamental o fato de não serem tipicamente ocidentais. Isto quer dizer que tais atores não são parte de uma tradição ocidental clássica, o que os permite atuar no sistema internacional de forma diferenciada.

Os BRICS são, portanto, uma alternativa e um produto de uma conjuntura internacional marcada pelo desgaste das proposições liberais feitas no pós 1945. Os debatedores concordaram que os BRICS são bem sucedidos, sobretudo, pelo fato de que se constroem em um momento de extrema adversidade no sistema internacional.

Foi colocada em dúvida por membros da mesa a capacidade do Estado brasileiro em comunicar para seus vizinhos na América do Sul que o protagonismo brasileiro seria positivo para toda a região.

Outro elemento importante que surgiu no diálogo foi a falta de competitividade da economia brasileira e os reflexos de tais elementos sobre a ação estratégica nacional. Afinal, no conjunto dos BRICS cada país possui sua própria agenda de desenvolvimento.

A resultante desta percepção foi a ponderação de que os BRICS podem ser um elemento de construção de uma estratégia autônoma de desenvolvimento nacional.

Antes de ser visualizada como um problema, a informalidade do arranjo foi vista como uma vantagem que pode permitir a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento vinculada às ações de cooperação para o desenvolvimento em nível sul-sul, bem como a assunção de posicionamentos conjuntos em foros multilaterais. Nestes termos, foi feita referência à ação da Rússia em relação à Síria e o apoio manifestado pelos demais países.

Evidenciou-se que o Brasil deveria utilizar-se dos BRICS como plataforma de cooperação para o desenvolvimento e integração de políticas públicas, tais como em educação superior e combate à pobreza.

Na percepção dos debatedores existe falta de recursos financeiros e humanos para aproveitar tais oportunidades. Deu-se como exemplo a necessidade dar um formato mais efetivo à Agência Brasileira de Cooperação.

Comentou-se que as limitações orçamentárias que afetam a política externa obriga que ela centre-se em seu âmbito valorativo, o que leva o Brasil a atuar de maneira diferenciada no cenário internacional.

Os debatedores não enxergaram prejuízo para o Brasil em termos de estreitamento das relações com os BRICS. Ressaltou-se que isso só aconteceria caso o Brasil negligenciasse as suas relações com a América do Sul. Neste aspecto específico foi feita menção à necessidade de se estruturar ações que coloquem o Brasil em um papel de protagonista no processo de integração sul-americano.

No concernente à China, a mesa mostrou preocupação com o fato de que a agenda chinesa para a região passa ao largo das iniciativas de integração regional postas pelas ações multilaterais existentes.

Entende-se, porém, que a China não possui obrigações no que envolvem as ações de integração sul-americana. Caberia ao Brasil e aos seus parceiros regionais fazer tal reflexão. Porém, como isso não é feito satisfatoriamente, abre-se espaço para uma ação desarticulada. Tal situação reforça a ideia de que a ação chinesa é caracteristicamente bilateral e, como não enfrenta maiores resistências, existe um risco de prevalência dessa perspectiva para a região, em detrimento dos arranjos multilaterais estimulados pela diplomacia brasileira.

Sugestões

Tendo em vista a novidade representada pelos BRICS como arranjo político e as eventuais dificuldades estruturais daí decorrentes, acredita-se que o baixo grau de materialização das iniciativas apresentadas por este arranjo até o presente momento é um dos principais obstáculos à sua consolidação como elemento de reforço positivo à estratégia de desenvolvimento brasileira.

No entanto, é justamente a possibilidade de construção resultante da juventude do arranjo que possibilita um enorme espaço de crescimento desta agenda dentro da política externa brasileira. Nestes termos, é possível avançar no processo de utilização dos BRICS como um elemento adjacente ao desenvolvimento nacional a partir de iniciativas como as sugeridas a seguir:

Construir uma política industrial sólida que tenha como objetivo fundamental impedir a reprimarização da economia nacional.

Coordenar esforços juntos aos outros membros dos BRICS para diminuir o grau de arbítrio que marca as relações internacionais atualmente.

Ter a temática de Ciência, Tecnologia e Cooperação Educacional no cerne das discussões que envolvam os BRICS.

Viabilizar instrumentos que permitam o aumento de ações de cooperação para o desenvolvimento entre os membros dos BRICS.

Aumentar o diálogo com o empresariado nacional e a academia acerca das oportunidades e dificuldades representadas pelos BRICS como uma coalizão em formação.

Atualizar a ação brasileira nos foros internacionais no que diz respeito à inclusão da temática dos direitos trabalhistas como um instrumento de defesa da indústria nacional.

Dar mais meios ao Estado brasileiro no que concerne a aplicação efetiva da legislação de terras hoje existente, sobretudo, no que concerne à posse de terras por estrangeiros.

Estabelecer condicionalidades que orientem a modernização dos parques industriais multinacionais instalados no Brasil.

Combater a perda de competitividade industrial brasileira resultante da divisão de tarefas e mercados estabelecidas pelas matrizes dos conglomerados multinacionais.

Dissensos

Não houve consenso acerca do papel representado pela China dentro dos BRICS. Bem como, não foi consensual a percepção das partes acerca de quais seriam os melhores meios de aproveitar-se da experiência chinesa como referencial de desenvolvimento para o Brasil.

Neste ponto em específico – o aproveitamento da experiência chinesa como referência para o desenvolvimento nacional – houve também dissenso sobre a oportunidade e conveniência de se construir uma agenda de defesa e segurança integrada entre os BRICS, tendo em vista as reações que tal medida desencadearia. Ao invés disso, sugeriu-se que o Brasil continue avançando na cooperação bilateral com os países que compõem o BRICS.

Outro elemento que também pareceu pouco consolidado e, por consequência, não consensual, diz respeito ao próprio entendimento do que venha a ser os BRICS. As percepções oscilaram inicialmente entre um arranjo em construção e uma coalizão semi-formal.

Porém, não houve consenso acerca das resultantes imagéticas e relacionais derivadas do pertencimento a este arranjo para o Brasil.



ENAP



Ministério do
Planejamento

G O V E R N O F E D E R A L
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA