



# Plano Mais Brasil

Mais Desenvolvimento  
Mais Igualdade  
Mais Participação

# PPA

# 2012 2015

## Mensagem Presidencial





**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**  
**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS**

# **PLANO PLURIANUAL**

## **2012-2015**

**Mensagem Presidencial**

**Brasília**  
**2011**

## MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO K – 3º andar

CEP: 70.040-906 – Brasília – DF

Fone: (61) 2020-4343

Site: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

© 2011, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

Normalização Bibliográfica: DIBIB/CODIN/CGDI/SPOA

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de  
Planejamento e Investimentos Estratégicos.  
Plano plurianual 2012-2015 : projeto de lei / Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos  
Estratégicos. - Brasília : MP, 2011.

278 p.

1. Brasil 2. Estado e planejamento 3. Plano de desenvolvimento  
4. Programas de Governo 5. Políticas públicas  
6. Plano social 7. Plano econômico I. Título

CDU – 338.26”2012-2015”  
B278p

**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

**Presidente da República**

Dilma Rousseff

**Vice-Presidencia da República**

Michel Temer

**Ministro de Estado da Justiça**

José Eduardo Cardozo

**Ministro de Estado da Defesa**

Celso Amorim

**Ministro de Estado das Relações Exteriores**

Antonio de Aguiar Patriota

**Ministro de Estado da Fazenda**

Guido Mantega

**Ministro de Estado dos Transportes**

Paulo Sérgio Passos

**Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**

Jorge Alberto Portanova Mendes Ribeiro Filho

**Ministro de Estado da Educação**

Fernando Haddad

**Ministra de Estado da Cultura**

Ana Maria Buarque de Hollanda

**Ministro de Estado do Trabalho e Emprego**

Carlos Roberto Lupi

**Ministro de Estado da Previdência Social**

Garibaldi Alves Filho

**Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e combate à Fome**

Tereza Campello

**Ministro de Estado da Saúde**

Alexandre Padilha

**Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**

Fernando Pimentel

**Ministro de Estado de Minas e Energia**

Edison Lobão

**Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão**

Miriam Belchior

**Ministro de Estado das Comunicações**

Paulo Bernardo Silva

**Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia**

Aloizio Mercadante Oliva

**Ministra de Estado do Meio Ambiente**

Izabella Teixeira

**Ministro de Estado do Esporte**

Orlando Silva

**Ministro de Estado do Turismo**

Pedro Novais Lima

**Ministro de Estado da Integração Nacional**

Fernando Bezerra Coelho

**Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário**

Afonso Bandeira Florence

**Ministro de Estado das Cidades**  
Mário Negromonte

**Ministro de Estado da Pesca e Aqüicultura**  
Luiz Sérgio Nóbrega de Oliveira

**Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República**  
Gleisi Helena Hoffmann

**Ministro-de Estado chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República**  
Gilberto Carvalho

**Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República**  
Ideli Salvatti

**Ministra de Estado-chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República**  
Helena Chagas

**Ministro de Estado-chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República**  
José Elito Carvalho Siqueira

**Ministro de Estado-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**  
Wellington Moreira Franco

**Advocacia Geral da União**  
Luís Inácio Lucena Adams

**Ministro de Estado-chefe da Controladoria-Geral da União**  
Jorge Hage Sobrinho

**Ministra de Estado-chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República**  
Luiza Helena de Bairros

**Ministra de Estado-chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República**  
Irinny Lopes

**Ministra de Estado chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**  
Maria do Rosário Nunes

**Ministro de Estado-chefe da Secretaria de Portos**  
José Leônidas Cristino

**Ministro de Estado-chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República**  
Wagner Bittencourt de Oliveira

## DISCURSO DA PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF

“Queridas brasileiras e queridos brasileiros,  
já fizemos muito nos últimos oito anos,  
mas ainda há muito por fazer.  
E foi por acreditar que nós podemos fazer mais e melhor  
que o povo brasileiro nos trouxe até este momento.  
Agora é hora de trabalho.  
Agora é hora de união.  
União de todos nós pela educação das crianças e dos jovens.  
União pela saúde de qualidade para todos.  
União pela segurança de nossas comunidades.  
União para o Brasil continuar crescendo, gerando empregos.  
União para o Brasil continuar crescendo, gerando empregos para as  
atuais e para as futuras gerações.  
União, enfim, para criar mais e melhores oportunidades para todos nós.  
O meu sonho é o mesmo sonho de qualquer cidadão ou cidadã:  
o sonho de que uma mãe e um pai possam oferecer aos seus filhos  
oportunidades melhores do que a que eles tiveram em suas vidas.  
Esse é o sonho que constrói um país, uma família, uma nação.  
Esse é o desafio que ergue um país.  
Apresentei há pouco uma mensagem, com meus princípios e  
compromissos, no Congresso.  
Ali existem metas e objetivos, mas também existem sonhos.  
Acho bom que seja assim.  
Para governar um país,  
um país continental do tamanho do Brasil,  
é também preciso ter sonhos.  
É preciso ter grandes sonhos e persegui-los.”

Discurso da Presidenta Dilma Rousseff no Parlatório,  
no dia da posse





|   |     |
|---|-----|
| APRESENTAÇÃO .....                                      | 11  |
| DIMENSÃO ESTRATÉGICA.....                               | 13  |
| INTRODUÇÃO .....  | 15  |
| VISÃO DE FUTURO .....                                   | 17  |
| CENÁRIOS .....  | 18  |
| MACROECONÔMICO .....                                    | 18  |
| SOCIAL.....   | 31  |
| AMBIENTAL .....   | 37  |
| REGIONAL.....   | 52  |
| MACRODESAFIOS .....                                     | 77  |
| PPA EM GRANDES NÚMEROS .....                            | 102 |
| <br>  |     |
| MODELO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....               | 111 |
| AVANÇOS DO MODELO.....                                  | 113 |
| PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PPA.....                      | 117 |
| AS OFICINAS.....  | 117 |
| DIÁLOGOS SOCIAIS E FEDERATIVOS .....                    | 118 |
| MODELO DE GESTÃO .....                                  | 121 |
| MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.....                          | 123 |
| PARTICIPAÇÃO SOCIAL E FEDERATIVA .....                  | 124 |
| <br>  |     |
| DIMENSÃO TÁTICA: PROGRAMAS TEMÁTICOS .....              | 127 |
| POLÍTICAS SOCIAIS .....                                 | 129 |
| POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA.....                        | 189 |
| POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E AMBIENTAL..... | 223 |
| POLÍTICAS E TEMAS ESPECIAIS .....                       | 262 |



## APRESENTAÇÃO

O recente ciclo de desenvolvimento brasileiro vem sendo impulsionado por políticas públicas inovadoras que combinam crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais. Essas políticas têm um elemento comum: a recuperação da capacidade do Estado de planejar e agir visando, sobretudo, garantir os direitos dos que mais precisam.

A estratégia de aprofundamento desse cenário de modernização requer um Estado indutor e promotor das mudanças, a partir de políticas públicas construídas por meio do diálogo social e do pacto federativo. Em outras palavras, o Brasil se transformou e, portanto, os desafios de se buscar novas formas de atuação do Estado também se renovaram.

Neste contexto, as escolhas e os arranjos construídos para retomar o desenvolvimento e orientá-lo para redução das desigualdades determinaram um aperfeiçoamento nos instrumentos de planejamento. Com isso, a estrutura e a linguagem do Plano Plurianual (PPA) foram alteradas para que o Plano expresse, de fato, as políticas públicas para os próximos quatro anos.

A construção de um país moderno, igualitário, diverso e soberano exige um planejamento que viabilize a ação pública por meio da reconstrução dos canais que favoreçam a ação do Estado. Assim, esperamos consolidar as conquistas dos últimos anos, construindo caminhos que democratizam as oportunidades e solidificam a confiança que, recentemente, aprendemos a depositar em nossas vidas e no futuro do nosso país.

É sob esse contexto que nasceu o PPA 2012-2015, o Plano Mais Brasil, estruturado a partir da dimensão estratégica que deu origem a Programas nos quais estão contidos os desafios e os compromissos de governo para o futuro imediato: os próximos 4 anos.





# **DIMENSÃO ESTRATÉGICA**



## INTRODUÇÃO

O Brasil que se vislumbra para as próximas décadas já vem sendo construído, sobretudo nos últimos 8 anos: um país que elegeu um projeto de desenvolvimento inclusivo com políticas públicas de transferência de renda, intensificação da extensão e do alcance dos programas sociais e constantes aumentos reais do salário mínimo.

Utilizaram-se, ainda, instrumentos de geração de emprego e renda com vistas à ampliação de um mercado de consumo de massa, trazendo maior autonomia ao nosso processo de desenvolvimento com a expansão do mercado interno. Como outro fator de incentivo ao crescimento econômico e à expansão do mercado de trabalho, os investimentos públicos foram retomados, sobretudo em infraestrutura, a exemplo do verificado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Estes investimentos públicos reduziram os entraves para o desenvolvimento sustentável ao induzir o investimento produtivo privado e contribuir para a geração de empregos para os mais variados níveis de qualificação da força de trabalho, reforçando o dinamismo de nossa economia.

No campo internacional está em curso uma estratégia de inserção soberana do país como uma Nação democrática, ciente de sua importância como potência emergente, de seu papel de protagonista na economia da América Latina e de país que implementa um novo paradigma de relacionamento com países menos desenvolvidos.

Tais políticas nortearam a orientação estratégica para a elaboração do Plano Mais Brasil e permearam a definição da Visão de Futuro e dos Valores que orientam a ação governamental para os próximos 4 anos, apresentados a seguir.





## VISÃO DE FUTURO

A crise do modelo neoliberal, do “pensamento único”, que vigorou nas economias ocidentais durante a década de 1990, explicitou a importância decisiva do Estado como orientador de escolhas e caminhos das Nações. As forças de mercado impulsionam e dinamizam o desenvolvimento, mas o papel orientador da “mão visível” do Estado é fundamental, apontando o futuro desejado e a conjugação dos diversos meios e recursos de governo, setor privado e sociedade.

Nesse sentido, a Visão de Futuro é o ponto de partida orientador do planejamento do destino da Nação, no geral, e da ação governamental em particular. A Visão de Futuro aponta para o objetivo maior do país, estabelecendo o que se espera como um retrato nacional, assim reconhecido pelo povo brasileiro e por toda a comunidade internacional. Assim, a Visão é um ideal possível de ser alcançado, que demanda a soma dos esforços de todos.

Partindo do princípio de que o futuro é construído de maneira conjunta e participativa pelo governo, pelas empresas e pela população brasileira, que se estabeleceu a Visão de Futuro para o Brasil. Tal Visão é embasada na atual condição do País, a partir de pontos de vista externos e internos, com o reconhecimento de seus potenciais, a consciência dos respectivos riscos e, sobretudo, das decisões soberanas que hoje podemos tomar a partir da eleição de um governo que indicou a necessidade e revelou a possibilidade de nosso desenvolvimento econômico e social ser orientado, antes de tudo, pela inclusão social, elegendo o combate às formas mais extremas da pobreza em nosso país como ação prioritária.

Nesses termos, trabalharemos para que o Brasil seja um país reconhecido:

- Por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental.
- Por ser uma Nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo.

É por meio da observação do Brasil que temos hoje, utilizando-se diversos indicadores sociais, econômicos, ambientais e institucionais, confrontados em escalas sub-regional, regional, nacional e internacional, em comparação com o Brasil de 2015, que será avaliado o quanto desse caminho a ser percorrido teremos trilhado. A Visão de Futuro, no entanto, aponta estrategicamente para um desafio muito maior que os quatro anos de um mandato, dando foco ao conjunto da Administração Federal e partilhando com a sociedade brasileira esse desejo.

A Visão de Futuro do Brasil está alicerçada em valores que irão orientar constantemente as ações do Governo Federal. Eles serão fundamentais nos momentos críticos, quando as decisões mais difíceis forem necessárias, visto que fornecerão a segurança para a decisão mais adequada com vistas a materializar os nossos sonhos expressos na Visão. Os valores devem guiar as atitudes de todos os que fazem parte do governo. Nesses termos, a Visão está alicerçada em sete valores, quais sejam:

- Soberania
- Democracia
- Justiça Social
- Sustentabilidade
- Diversidade Cultural e Identidade Nacional
- Participação Social
- Excelência na Gestão

Tais valores perpassam toda a ação governamental, e sua incorporação se fará presente nas políticas públicas constantes do Plano Mais Brasil.

## CENÁRIO MACROECONÔMICO

### Trajatória Recente

O Brasil vem passando por profundas transformações, sobretudo na última década, com a inauguração de um modelo de desenvolvimento que busca conciliar crescimento econômico com geração de emprego, estabilidade macroeconômica e redução da desigualdade e pobreza. No campo econômico, o ciclo de crescimento iniciado pela economia brasileira em 2004 é o maior em mais de duas décadas. Com efeito, entre 2004 e 2010 o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu em termos reais 4,4% ao ano, mais do que o dobro do crescimento médio verificado entre 1981 e 2003.

O crescimento dos últimos anos ainda se deu de forma sustentada e sem que ocorressem graves desequilíbrios macroeconômicos. Neste sentido, preservou-se a estabilidade monetária a despeito das pressões inflacionárias verificadas nos mercados externos nos últimos anos. Assim, desde 2005, a inflação se situa dentro das metas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Por outro lado, verificou-se uma trajetória declinante da dívida líquida do setor público, que passou de 55% do PIB em 2003 para 40% do PIB em 2010.

As contas externas do país, por sua vez, permaneceram relativamente equilibradas durante todo o período em questão, com o déficit em conta corrente flutuando em torno de 2% do PIB no período 2008-2010, após superávits significativos entre 2004 e 2007. Ademais, o nível

de reservas alcançou o patamar de US\$ 335,7 bilhões em junho de 2011, o que reduziu a vulnerabilidade externa do país. Neste contexto, o país deixou de ser devedor e passa a ser credor do Fundo Monetário Internacional (FMI).

O Brasil conseguiu manter firme a continuidade da trajetória de crescimento, mesmo após os impactos negativos da maior crise financeira mundial desde os anos 1930, que atingiu particularmente as economias centrais entre 2008 e 2009. Em grande medida, a rápida recuperação da economia brasileira – crescimento de 7,5% em 2010 – pode ser atribuída às medidas anticíclicas adotadas pelo governo, como o corte da taxa de juros, desonerações fiscais para incentivar as vendas e o papel dos bancos públicos na expansão do crédito.

A característica marcante do atual ciclo de expansão, entretanto, refere-se à conjugação de crescimento econômico com melhoria na distribuição de renda e inclusão social. Assim, diferentemente de outros períodos de crescimento, em que a melhora nos indicadores sociais era vista apenas como resultado do ciclo de expansão econômica, desta vez a aceleração e a sustentabilidade do ciclo estão baseadas na melhoria das condições de vida da população. Neste sentido, observa-se que, entre 2004 e 2010, a renda per capita cresceu mais de 25% em termos reais, a taxa de desemprego metropolitano se reduziu mais que a metade entre 2003 (10,9%) e 2010 (5,3%) e ocorreu uma redução relativa de 37,3% da pobreza nos últimos sete anos<sup>1</sup>. Além disso, entre 2003 e 2009 verificou-se uma queda de 10% da desigualdade da renda pessoal.

A estratégia de crescimento dos últimos anos foi, portanto, orientada pela ampliação do mercado de consumo de massa, que possibilitou o surgimento de uma nova classe média, com a inclusão de cerca de 36 milhões de pessoas no mercado consumidor. Desta forma, operou-se, nos últimos anos, um círculo virtuoso em que a expansão de rendimentos das famílias levou à ampliação do consumo por bens e serviços. Tais fatores estimularam a elevação dos investimentos e geraram ganhos de produtividade que, ao serem repassados aos salários, realimentam todo o processo.

A expansão econômica nos últimos anos foi possível devido às políticas governamentais de transferência de renda, valorização do salário mínimo e estímulo à criação de novos postos formais de emprego. Ademais, verificou-se uma forte expansão do crédito que, entre 2003-2010, elevou-se de 24,6% a 46,4% do PIB. Neste sentido, destaca-se a expansão do crédito ao consumidor, especialmente voltado para aquisição de bens duráveis e habitação.

O ciclo recente de crescimento econômico também se caracterizou pela retomada dos investimentos públicos e privados. Neste novo contexto, a participação dos investimentos em relação ao PIB passou de 15,3% em 2003 para 18,4% em 2010. Esta expansão do investimento foi impulsionada pelo PAC, que representou a retomada dos investimentos públicos na recuperação e expansão da infraestrutura necessária para sustentação do crescimento econômico dos últimos anos.

---

1 Linha de pobreza referenciada em ½ salário mínimo per capita, a preços de 2009 (PNAD).

A trajetória recente da economia brasileira revelou que está em curso uma série de transformações importantes que delinearão uma nova realidade econômica e social do país. Desta forma, o grande desafio que se coloca no horizonte do PPA 2012-2015 é a continuidade ao padrão de desenvolvimento vigente e aprofundar os processos de melhoria da distribuição de renda e da riqueza, bem como da redução da pobreza.

## Contexto Internacional

A segunda década do século XXI se inicia com profundas alterações no contexto econômico internacional, que apresenta duas tendências significativas: a presença da China com uma posição de protagonismo na economia global e a crise financeira mundial que provocou desaceleração das atividades econômicas nas economias desenvolvidas.

O deslocamento do dinamismo da economia mundial para o continente asiático sob liderança da China explica-se, em boa parte, aos ganhos de competitividade alicerçados em ampliação da produtividade, baixa remuneração da força de trabalho e taxas de câmbio desvalorizadas. Por sua vez, a manutenção das elevadas taxas de crescimento chinesas resultou na elevação dos preços das *commodities* internacionais, com reflexos sobre o rápido crescimento das exportações brasileiras e a forte elevação dos investimentos nos setores de mineração, siderurgia e papel e celulose. Desta forma, o ciclo de crescimento recente da economia brasileira teve na expansão chinesa um impulso importante, sendo em seguida determinado por fatores endógenos associados à dinamização do mercado interno.

A crise financeira internacional, por outro lado, interrompeu o ciclo de crescimento das economias centrais, o qual estava associado à expansão do consumo das famílias estadunidenses decorrentes da valorização de ativos e da expansão de seu endividamento. Assim, com o estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos, ocorreu uma queda do valor dos ativos das famílias e um estímulo à redução do endividamento e dos gastos em consumo, o que provocou a retração das atividades econômicas nas economias desenvolvidas no geral e da estadunidense em particular.

As medidas anticíclicas adotadas pelas economias centrais em função da crise, como a redução de juros e o aumento da liquidez, tiveram reflexos diretos sobre a economia brasileira, com o afluxo de capitais e valorização cambial, o que repercutiu negativamente sobre a competitividade da indústria nacional.

O contexto internacional de preservação do crescimento econômico chinês frente ao baixo dinamismo nos Estados Unidos, na Europa e no Japão acaba por ter reflexos diretos sobre a economia brasileira. Nestas circunstâncias, a retração dos mercados dos países desenvolvidos leva a um acirramento da concorrência por mercados externos com a conseqüente reorientação das exportações chinesas de manufaturas para países emergentes como o Brasil.

O novo ambiente internacional de acirramento da concorrência por mercados com maiores perspectivas de expansão se apresenta, portanto, como um desafio importante para a economia brasileira manter sua trajetória de crescimento ao longo do período do PPA 2012-2015. Assim, o novo cenário internacional requer a adoção de políticas que elevem a competitividade da economia brasileira e possibilitem uma inserção ativa do país na economia mundial. Neste contexto, destaca-se a importância da política industrial - Plano Brasil Maior - para fortalecer as cadeias produtivas e fomentar a inovação tecnológica como forma de agregar valor aos produtos exportados e elevar a participação do país nos mercados mundiais mais dinâmicos. Ademais, diante da perspectiva de um contexto econômico internacional de restrições ao comércio e acirramento da concorrência, cresce a importância do mercado doméstico como fonte de preservação do dinamismo econômico.

O eventual agravamento do cenário internacional com perspectiva de recuperação lenta dos Estados Unidos e da União Européia poderá ter repercussões sobre a economia brasileira. Contudo, o Brasil é um dos países em melhores condições de enfrentar uma deterioração do quadro internacional, já que possui uma situação fiscal sólida com baixo endividamento, reservas internacionais expressivas, instituições públicas atuantes e instrumentos econômicos ativos, já utilizados, inclusive, na crise de 2008. Por sua vez, o país possui um mercado interno dinâmico que pode fazer frente à retração dos mercados externos. Desta forma, numa eventual deterioração das condições da economia mundial, o Brasil possui uma margem de adaptação e possibilidade de tomar medidas para estimular a atividade produtiva e a geração de empregos.

As turbulências e incertezas resultantes das transformações ocorridas na economia mundial também provocaram um rearranjo nas relações de poder e governança global que elevou a importância dos países emergentes como o Brasil. Ao mesmo tempo, as transformações no cenário internacional possibilitaram o fortalecimento de espaços de concertação, como o G-20, o qual se consolidou como um fórum multilateral para discussão e coordenação de políticas de superação dos efeitos negativos da crise econômica global.

A opção da política externa brasileira em meio a essas turbulências internacionais continuará sendo a busca pelo multilateralismo nos níveis de governança regional e global ao longo do período do PPA 2012-2015. Ademais, o Brasil buscará aprofundar as relações com os polos emergentes, países africanos e asiáticos, bem como buscará aprofundar a integração latino-americana. No caso da integração com os países vizinhos, ganha importância a busca do desenvolvimento equilibrado da região com ações de ampliação de mecanismos de financiamento do bloco, integração das infraestruturas e busca pelo fortalecimento de uma identidade comum.

## **Desafios a serem enfrentados pelo PPA 2012-2015 para o alcance do cenário desejado**

O Brasil reúne condições especiais que o diferenciam da grande maioria dos países do mundo. Assim, o país possui uma base industrial diversificada, uma produção agropecuária extremamente competitiva e ainda pode contar com a disponibilidade de recursos naturais (terra e água) e energéticos (petróleo e fontes renováveis como hidroeletricidade e etanol). Ademais, ainda possui um expressivo contingente populacional a ser incorporado ao mercado de consumo.

A estratégia que se coloca no horizonte do PPA 2012-2015, portanto, consiste em utilizar todas estas potencialidades como base para alcançar um patamar de desenvolvimento centrado no progresso técnico e na redução das desigualdades.

A preservação do padrão de desenvolvimento baseado no crescimento sustentado com inclusão social requer que, ao longo do período do PPA 2012-2015, sejam enfrentados novos desafios que emergem de um novo contexto internacional e das profundas transformações em andamento na sociedade e na economia brasileira. Dentre estes desafios, estão: a compatibilização das taxas de juros e câmbio com os objetivos de crescimento e estabilidade macroeconômica, ampliação das fontes de financiamento de longo prazo, aperfeiçoamento do sistema tributário, redução das desigualdades, erradicação da pobreza extrema e dinamização do mercado interno, elevação do investimento, ampliação da oferta e eficiência da rede de infraestrutura, aproveitamento das oportunidades do pré-sal e fomento à inovação.

A consolidação do padrão de desenvolvimento baseado no crescimento e na manutenção do ambiente macroeconômico estável pressupõe que se evolua para uma taxa de juros básica e margens bancárias semelhantes às praticadas nos demais países, o que, sem prejuízo da estabilidade de preços, propiciará um menor custo de acesso ao crédito para consumo e investimento. Por sua vez, a taxa de câmbio deve evoluir no período para um patamar que possibilite harmonizar os objetivos de controle da inflação, melhoria distributiva, elevação da competitividade e redução da vulnerabilidade externa.

O outro desafio que se coloca para a economia brasileira consiste em elevar as fontes privadas de financiamento para os projetos de longo prazo com destaque para o aprofundamento do mercado de capitais e de crédito. Cabe ressaltar que a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal (CEF) nesse financiamento de longo prazo continuará sendo fundamental, mas se reduzirá com o fortalecimento de fontes privadas de financiamento.

A simplificação do regime tributário capaz de estimular a produção e o investimento também se coloca como outro desafio. Por outro lado, deve-se buscar uma maior progressividade do sistema como forma de acentuar a dinâmica em curso de distribuição da renda.

O aprofundamento do modelo de consumo e produção de massa também será perseguido durante o período de 2012 a 2015. Desta forma, pelo lado da demanda, buscar-se-á o aprofundamento do processo de redução das desigualdades por meio das políticas de transferência de renda, valorização do salário mínimo, expansão dos postos

de trabalho formais e inclusão produtiva. Neste contexto, ganha importância o desafio da erradicação da pobreza extrema com o Plano Brasil Sem Miséria que possibilitará a incorporação de um contingente ainda maior de brasileiros ao mercado interno. Cabe apontar que a estratégia de dinamização do mercado interno deve ainda ser ancorada em uma forma de produção e consumo ambientalmente sustentáveis.

A expansão das taxas de investimentos no horizonte do PPA 2012-2015 se apresenta como outro desafio para sustentação do ciclo de crescimento econômico e consolidação do modelo de consumo e produção de massa. Neste contexto, no período de 2012-2015, a elevação das taxas de investimento viabilizará a expansão da produção com geração de emprego e elevação da produtividade e competitividade sistêmicas da economia.

A dinamização, sobretudo dos investimentos em infraestrutura durante o período do PPA 2012-2015, possibilitará superar os gargalos para o setor produtivo que poderiam inviabilizar a sustentação do crescimento - especialmente nos setores de energia, transporte rodoviário, ferroviário, portos, aeroportos e nas condições de armazenagem.

A constituição de uma adequada e eficiente rede de infraestrutura promoverá uma redução dos custos e melhoria da competitividade das empresas nacionais no mercado internacional. Ademais, os investimentos em infraestrutura terão um rebatimento direto sobre as condições sociais de vida da população como, por exemplo, no caso da melhora da mobilidade urbana e da universalização do acesso à energia - Luz para Todos - e aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A ampliação dos investimentos em infraestrutura será perseguida durante o período do plano por meio da continuidade do PAC. Há significativas oportunidades de inversões para reforçar nossa infraestrutura, como destacado no lançamento da segunda fase do PAC, em que foi reafirmado o compromisso com o desenvolvimento econômico e com o combate às desigualdades, enfatizado o eixo de infraestrutura social-urbana.

A possibilidade de exploração das novas reservas de petróleo e gás nos campos do pré-sal também provocará uma significativa expansão dos investimentos. Além do mais, permitirá reduzir a vulnerabilidade externa do país com afluxo, no primeiro momento, dos investimentos diretos para a cadeia produtiva do setor e, no segundo momento, pelo acúmulo de divisas oriundas da exploração dos recursos naturais.

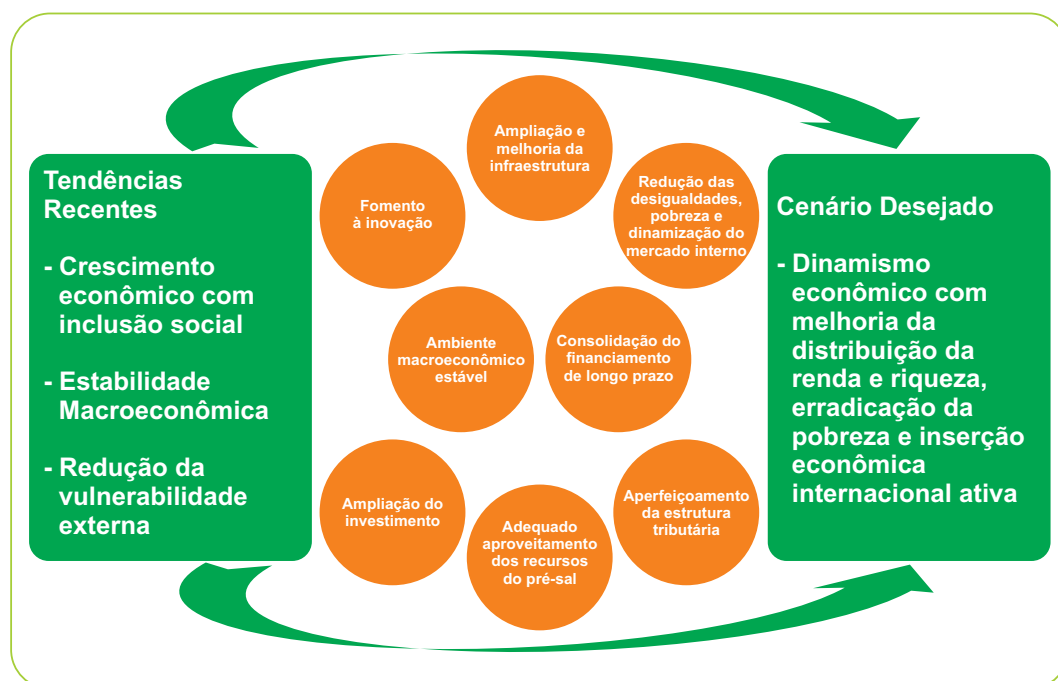
A exploração e utilização dos recursos do pré-sal despontam como outro desafio referente ao aproveitamento desta possibilidade para consolidar uma cadeia produtiva de conteúdo nacional. Por sua vez, outro desafio está associado à destinação de parte dos recursos oriundos da exploração do pré-sal para a educação, ciência e tecnologia, saúde, meio ambiente e combate à pobreza. Cabe ressaltar ainda que as possibilidades abertas pelo pré-sal não impedirão que o país amplie esforços na direção da utilização crescente das fontes de energia limpa e renovável.

O progresso científico e tecnológico se apresenta como outro importante desafio a ser enfrentado pelo PPA 2012-2015 devido ao contexto internacional de aceleração das transformações tecnológicas – especialmente nas áreas de tecnologia da informação, nanotecnologia e biotecnologia. Neste sentido, observa-se uma transformação contínua de processos e produtos e o acirramento da concorrência internacional por mercados, o que amplia a necessidade de intensificar os esforços nacionais em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) como forma de reduzir o hiato econômico em relação às economias desenvolvidas.

O país conseguiu estruturar um sistema de ciência e tecnologia amplo e logrou avanços expressivos em algumas áreas como no caso do setor agrícola e energético. Contudo, apesar dos avanços, observa-se que a emergência de novos paradigmas tecnológicos tende a ampliar o hiato tecnológico em relação às economias avançadas. Neste contexto, colocam-se importantes desafios para o país como: a elevação do investimento do setor privado em PD&I, a criação de um Sistema Nacional de Inovação com capacidade de articular empresas, universidades e agentes financiadores e a promoção de uma forte desconcentração regional das atividades científica e tecnológica. Ademais, todo esforço de ampliação dos investimentos em PD&I deve ser orientado para as especificidades da realidade brasileira em termos de estrutura demográfica e de renda, bem como condições climáticas e epidemiológicas.

O enfrentamento adequado dos desafios ao longo do Plano Mais Brasil possibilitará ao país atingir o cenário desejado de dinamismo econômico, a melhor distribuição de renda e riqueza, a erradicação da pobreza e a confirmar a inserção econômica internacional ativa.

Figura 1 - Cenário de Referência (PPA 2012-2015)



Elaboração: SPI/MP



## Projeções econômicas para o PPA 2012-2015

### Demanda Agregada (2012-2015)

O Brasil tem condições de sustentar o crescimento econômico em taxas acima das verificadas nos anos passados a despeito das incertezas que cercam o desempenho do cenário internacional nos próximos anos. Estima-se que o crescimento do PIB acelere de 4,5% em 2011 para 5% em 2012, atingindo o patamar de 5,5% a partir de 2013, sendo que, do lado da demanda agregada, essa aceleração será liderada pela trajetória da formação bruta de capital fixo (FBCF).

Tabela 1. PPA 2012-2015 - Projeções dos componentes da demanda agregada  
Taxas Anuais de Crescimento

| Taxas de Crescimento (%)             | 2012        | 2013        | 2014        | 2015       |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| <b>PIB</b>                           | <b>5,0</b>  | <b>5,5</b>  | <b>5,5</b>  | <b>5,5</b> |
| <b>Consumo das Famílias</b>          | <b>5,1</b>  | <b>5,3</b>  | <b>5,6</b>  | <b>5,6</b> |
| <b>Consumo do Governo</b>            | <b>1,2</b>  | <b>2,4</b>  | <b>2,8</b>  | <b>3,0</b> |
| <b>FBCF</b>                          | <b>10,1</b> | <b>10,5</b> | <b>10,2</b> | <b>9,5</b> |
| <b>Exportação de bens e serviços</b> | <b>9,2</b>  | <b>5,0</b>  | <b>4,1</b>  | <b>3,7</b> |
| <b>Importação de bens e serviços</b> | <b>10,0</b> | <b>6,3</b>  | <b>7,8</b>  | <b>7,0</b> |

Estimativas da MF/SPE  
Fonte: IBGE  
Elaboração: MF/SPE

Desde o lançamento do PAC, em janeiro de 2007, a busca pela ampliação dos investimentos foi colocada com uma das prioridades da política econômica. Desta forma, a taxa de investimentos elevou-se de maneira significativa e, apesar dos fortes efeitos da crise financeira mundial, foi um dos principais determinantes do crescimento do PIB em 2010.

As perspectivas para a ampliação dos investimentos nos próximos anos são ainda mais favoráveis, seja pelo lançamento da segunda fase do PAC ou pela exploração das novas reservas de petróleo e gás na camada do pré-sal. Ademais, a realização da Copa do Mundo em 2014 e das Olimpíadas em 2016, bem como a manutenção da força do nosso mercado doméstico de consumo, são outros fatores determinantes para a continuidade da expansão dos investimentos ao longo dos próximos anos.

Todas essas oportunidades de inversões devem elevar a taxa de investimento da economia brasileira, medida como a proporção entre a formação bruta de capital fixo e o PIB, para valores superiores a 20% ao longo dos próximos anos, mantendo trajetória de alta persistente. O Governo Federal estima que a taxa de investimento se desloque de 19,5% do PIB, previsto para 2011, para 23,2% do PIB, em 2015.

Em virtude dessas oportunidades de investimentos, e também considerando o novo ambiente internacional, em que os países mais desenvolvidos demorarão mais tempo para se ajustar aos efeitos negativos da crise, continuará a entrada de capitais, em especial de investimentos diretos, para a economia brasileira. Entretanto, o financiamento da expansão dos investimentos ao longo dos próximos anos também deve contar com uma elevação das fontes domésticas privadas de financiamento.

As grandes transformações observadas no Brasil, nos últimos anos, com a inclusão de milhões de pessoas ao mercado, e o compromisso assumido pelo Governo de superar a miséria nos próximos anos provocarão expansão das despesas de consumo das famílias brasileiras. Após o sucesso do Programa Bolsa Família, o Governo Federal lançou, em 2011, o Plano Brasil Sem Miséria, com o objetivo de erradicar a extrema pobreza em todo o território nacional.

A taxa média estimada para a expansão do consumo das famílias nos próximos anos deve ficar em torno de 5% aa, liderada, em grande medida, pela expansão da renda gerada pelos investimentos. Essas estimativas estão baseadas nas respostas das despesas de consumo à manutenção do ciclo virtuoso do crescimento, que provoca expansão quantitativa e qualitativa no mercado de trabalho, com queda na taxa de desemprego e elevação na formalização dos postos de trabalho e nos rendimentos auferidos pelos trabalhadores.

Essas estimativas também refletem as políticas sociais adotadas pelo Governo, com destaque para a continuidade da política de valorização do salário mínimo e para o aprofundamento e o aperfeiçoamento das políticas de transferências de renda às famílias carentes.

Outro fator relevante para a manutenção do crescimento das despesas de consumo das famílias brasileiras reside na expansão do crédito para pessoas físicas. Nesse sentido, vale ressaltar a solidez do crescimento dos empréstimos verificado nos últimos anos, pois esteve associado à força do mercado de trabalho e às inovações que ampliaram as garantias das operações. Com isso, o crédito para pessoas físicas continuará contribuindo para a expansão das despesas de consumo das famílias brasileiras, porém com taxas de crescimento menos elevadas em virtude da adoção de medidas macroprudenciais.

Por outro lado, as despesas de custeio da administração pública devem continuar se expandindo abaixo do crescimento do PIB visto que o Governo vai seguir elevando o investimento público, mantendo o compromisso de perseguir uma trajetória de redução do endividamento público.

### **Oferta Agregada (2012-2015)**

A força do mercado doméstico, seja para consumo em massa, seja para investimento produtivo, incentiva o crescimento em todos os setores produtivos. Com isso, estima-se uma significativa expansão do valor adicionado na economia brasileira nos próximos anos.

Tabela 2. PPA 2012-2015 – Projeções dos componentes da oferta agregada  
– Taxas Anuais de Crescimento.

| <b>Taxas de Crescimento (%)</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>PIB</b>                      | <b>5,0</b>  | <b>5,5</b>  | <b>5,5</b>  | <b>5,5</b>  |
| <b>Agropecuária</b>             | <b>6,2</b>  | <b>6,7</b>  | <b>6,2</b>  | <b>6</b>    |
| <b>Indústria</b>                | <b>4,9</b>  | <b>5,4</b>  | <b>5,6</b>  | <b>5,2</b>  |
| <b>Serviços</b>                 | <b>4,7</b>  | <b>5,2</b>  | <b>5,1</b>  | <b>5,4</b>  |
| <b>Valor adicionado</b>         | <b>4,8</b>  | <b>5,3</b>  | <b>5,3</b>  | <b>5,4</b>  |
| <b>Impostos sobre produtos</b>  | <b>5,8</b>  | <b>6,3</b>  | <b>6,4</b>  | <b>6,2</b>  |

Estimativas da MF/SPE.

Fonte: IBGE.

Elaboração: MF/SPE

No caso da agropecuária, o novo ambiente internacional, com recuperação assimétrica entre os países desenvolvidos e emergentes, é fator adicional de estímulo à produção, haja vista que a demanda por produtos básicos deve persistir elevada nos próximos anos. Como o Brasil possui vantagens comparativas nítidas nesse setor, a produção agropecuária deve acelerar o seu ritmo de crescimento frente às taxas verificadas nos anos anteriores.

Na produção industrial, o novo ambiente internacional, com a manutenção dos preços de *commodities* em patamar elevado nos mercados internacionais, associada à exploração de petróleo e gás na camada do pré-sal, contribuirão para a expansão da produção da indústria extrativa mineral acima da verificada nos anos anteriores.

A indústria da construção civil e de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana se beneficiarão das amplas transformações em andamento na economia e na sociedade brasileira, com expansão do mercado doméstico de consumo e necessidade de reforço nas condições de infraestrutura.

A produção da indústria de transformação, por sua vez, terá que se adaptar ao desafio do acirramento da competição nesse novo ambiente internacional do período pós-crise. Nesse sentido, é essencial reforçar as medidas já em andamento pelo Governo para a melhoria da competitividade da produção doméstica associadas com medidas de estímulos à inovação tecnológica e à qualificação da mão de obra.

O setor de serviços, principal componente do PIB brasileiro, seguirá mantendo uma menor volatilidade e também acelerará seu desempenho nos próximos anos, beneficiando-se da força do nosso mercado doméstico de consumo.

## Inflação sob controle ao longo do período do PPA 2012-2015

O regime de metas de inflação é uma estratégia de política monetária com importantes vantagens, entre elas, a sua flexibilidade em ambiente de choques de oferta, a sua transparência, sua facilidade de compreensão por parte da sociedade, e também sua capacidade de ancorar expectativas inflacionárias para um horizonte de tempo de médio prazo.

No caso da economia brasileira, o regime de metas de inflação tem sido muito bem sucedido, sendo que, desde 2005, a inflação tem estado dentro da banda de tolerância.

A atual aceleração da inflação, especialmente a partir do final de 2010, é um fenômeno mundial. No Brasil, a elevação nas taxas de inflação decorreu da forte alta de preços de *commodities* nos mercados internacionais, que provocaram aumento nos preços dos alimentos. Também foi verificada elevação sazonal de preços de etanol e gasolina, além de alterações climáticas que afetaram diversos preços agrícolas internamente.

Entretanto, já a partir de maio do ano corrente, a inflação começou a desacelerar, chegando a apresentar variações negativas em alguns importantes índices de preços divulgados em junho, como o IPC-S da FGV.

Nessa conjuntura internacional desfavorável, cercada de incertezas, que provocam impactos nos preços das *commodities* e na inflação doméstica, o CMN decidiu manter a meta de inflação em 4,5% para 2013. Também manteve o intervalo de tolerância de 2,0 pontos percentuais para cima e para baixo da meta estabelecida.

A decisão do CMN objetivou garantir o controle da inflação e dar a flexibilidade necessária à política monetária, de forma compatível tanto com o potencial produtivo da economia, quanto com as incertezas originárias do cenário internacional.

Cabe ressaltar que, nos últimos anos, a manutenção da meta de inflação em 4,5% tem se mostrado compatível com a tendência de queda gradual do patamar da taxa real de juros da economia.

Como destacado anteriormente, o principal determinante para o crescimento econômico ao longo do período do PPA 2012-2015 reside na trajetória de expansão dos investimentos. Neste sentido, a ampliação resultante da capacidade instalada, associada à expansão do emprego e, principalmente, à exploração dos elevados ganhos de produtividade ainda presentes, fará com que ocorra uma elevação do potencial de crescimento da economia brasileira para taxas superiores a 5% aa. Essa ampliação do investimento permitirá a combinação da aceleração do crescimento com a manutenção das taxas de inflação dentro das metas definidas pelo CMN.

A coordenação entre as políticas fiscal e monetária, associadas à adoção de medidas macroprudenciais, bem como à expansão da oferta agropecuária esperada para os próximos anos, também contribuirão para a manutenção da inflação sob controle ao

longo do período do PPA 2012-2015.

Outro fator essencial para a estabilização monetária nos próximos anos é adotar medidas para reduzir a importância da indexação na formação dos preços na economia brasileira. Com isso, haverá menor inércia inflacionária e os preços reagirão de forma mais adequada ao balanço entre a oferta e a demanda agregada, elevando a eficácia dos canais de transmissão da política monetária.

### **Setor Externo (2012-2015)**

A perspectiva de manutenção do crescimento econômico do Brasil acima da média mundial e da média dos países avançados deve provocar, como possível resultado, a manutenção das taxas de crescimento das importações de bens e serviços acima das taxas das exportações, persistindo o vazamento de parte do nosso mercado para a sustentação da retomada da demanda mundial.

De qualquer forma, o comércio mundial poderá iniciar, a partir do 2º semestre de 2012, uma recuperação mais forte do que o crescimento das economias centrais, liderado, em parte, pelo aumento das importações chinesas.

Nesse sentido, o novo ambiente requer a adoção de políticas com vistas a elevar a competitividade da economia brasileira nos próximos anos. O Governo já está atuando nessa direção, com destaque para as ações relativas à redução dos custos tributários – conforme agenda tributária do Governo Federal; à melhoria nas condições de infraestrutura – como o PAC; ao reforço do capital humano, com o lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e com medidas para a expansão da qualificação profissional; além de incentivos para ampliação da inovação produtiva – conforme agenda da política industrial, dentre outras ações.

O sucesso dessas medidas de aumento da competitividade, associado à continuidade dos sólidos fundamentos macroeconômicos relativos ao setor externo, sob regime de taxa de câmbio flutuante e com elevados níveis de reservas internacionais, garante a solidez do setor externo da economia brasileira.

Nesse sentido, é necessário persistir com os esforços para o aprofundamento da nossa inserção internacional, seja na busca da diversificação ainda maior da nossa pauta de produtos exportados e dos destinos das nossas vendas externas, seja também na concretização de oportunidades de internacionalização da atuação de nossas empresas. Também é essencial persistir na melhora da composição do passivo externo verificada nos últimos anos, evitando que o aumento da dívida externa supere o financiamento pela entrada de investimentos estrangeiros.

## Setor Público

A manutenção das contas públicas sólidas constitui um dos elementos fundamentais para sustentação do crescimento econômico verificado nos últimos anos, assim como para o enfrentamento da maior crise financeira verificada na economia mundial desde a Grande Depressão dos anos 30 do século passado, que permitiu ao governo adotar uma política anticíclica, evitando o que a crise aqui se instalasse.

Nesse sentido, as despesas que financiam os programas que integram o Plano Mais Brasil estão compatíveis com um cenário de sustentabilidade fiscal, conforme expresso na tabela 3, cujos agregados de receita e despesa foram projetados levando-se em conta os parâmetros macroeconômicos constantes da tabela 4, dentre outros estimados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF).

Tabela 3. Resultado Primário do Governo Central (em % do PIB)

| Discriminação                                   | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|---|-------|-------|-------|-------|
| I. RECEITA TOTAL                                | 24,18 | 24,28 | 24,26 | 24,20 |
| I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS | 15,60 | 15,73 | 15,72 | 15,69 |
| I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS            | 5,87  | 5,90  | 5,88  | 5,86  |
| I.3. Outras Receitas                            | 2,72  | 2,65  | 2,65  | 2,65  |
| II. TRANSFERÊNCIAS A ENTES SUBNACIONAIS         | 4,09  | 4,12  | 4,12  | 4,11  |
| III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)                   | 20,09 | 20,16 | 20,14 | 20,09 |
| IV. DESPESAS                                    | 18,51 | 18,59 | 18,54 | 18,49 |
| IV.1. Pessoal e Encargos Sociais                | 4,13  | 4,01  | 3,91  | 3,80  |
| IV.2. Benefícios da Previdência                 | 6,92  | 6,85  | 6,79  | 6,76  |
| IV.3. Outras Desp. Obrigatórias                 | 2,24  | 2,29  | 2,34  | 2,40  |
| IV.4. Despesas Discricionárias                  | 5,08  | 5,30  | 5,35  | 5,38  |
| IV.4.1. Poder Executivo                         | 4,88  | 5,10  | 5,12  | 5,18  |
| IV.4.2. Legislativo/Judiciário/MPU              | 0,20  | 0,20  | 0,23  | 0,20  |
| IV.5. Reserva de Contingência                   | 0,14  | 0,14  | 0,15  | 0,15  |
| V. RESULTADO PRIMÁRIO (III - IV)                | 1,57  | 1,58  | 1,60  | 1,60  |
| VI. META DE RES. PRIMÁRIO                       | 2,14  | 2,14  | 2,15  | 2,15  |
| VII. Recursos para o PAC - dedução da meta      | 0,56  | 0,56  | 0,56  | 0,56  |
| VIII. META DE RES. PRIMÁRIO (LDO 2012)          | 1,57  | 1,58  | 1,59  | 1,59  |

Fonte:Ministério do Planejamento

Tabela 4. Parâmetros Macroeconômicos para a elaboração do PPA 2012-2015

| Ano  | PIB (R\$ milhões) | PIB Var. % Real | IPCA Acumulado (Var. %) | IGP - DI Acumulado (Var. %) | Massa salarial Crescimento real | Taxa Over SELIC % a.a. (Dezembro) | Câmbio R\$/US\$ (Média) |
|------|-------------------|-----------------|-------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| 2012 | 4.537.477         | 5,0             | 4,80                    | 5,00                        | 4,71                            | 12,50                             | 1,64                    |
| 2013 | 5.008.698         | 5,5             | 4,50                    | 4,50                        | 4,58                            | 11,00                             | 1,72                    |
| 2014 | 5.521.965         | 5,5             | 4,50                    | 4,50                        | 4,44                            | 9,50                              | 1,74                    |
| 2015 | 6.087.828         | 5,5             | 4,50                    | 4,50                        | 4,33                            | 8,00                              | 1,77                    |

Fonte: SPE / MF.

A redução do endividamento do setor público, em termos do PIB, associada à mudança na composição do passivo, com redução dos riscos inerentes a mudanças nas taxas de juros e, principalmente, nas taxas de câmbio, abriu espaço para novos desafios à condução da política fiscal. Do ponto de vista da gestão da dívida pública, esforços devem continuar a melhorar o perfil do endividamento, como observado nos últimos anos.

Desde o período anterior, além da solidez dos indicadores, o foco do Governo passou a incluir a contribuição da política fiscal ao crescimento econômico, com expansão das despesas de transferências de renda para fortalecer o mercado doméstico e de investimentos para melhorar as condições de infraestrutura.

Outra prioridade da política fiscal reside na simplificação do regime tributário, reduzindo a complexidade e distribuindo melhor a carga com vistas a elevar a competitividade da produção doméstica.

Todas essas transformações e os novos desafios atuam para que a política fiscal seja conduzida dentro de uma visão mais ampla. Passa-se, então, a uma atuação com foco em prazos mais longos, com necessidade de ajustes a mudanças no ciclo e a adaptações a novas realidades da economia brasileira, como o envelhecimento populacional e a necessidade de ampliar os investimentos em capital humano.

Nesse sentido, é essencial destacar a criação do Fundo Social do Petróleo (Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010), que pretende transformar os recursos finitos advindos da exploração e da produção de petróleo e gás nas camadas do pré-sal em mudanças estruturais na sociedade brasileira a partir do investimento dos recursos obtidos em áreas prioritárias, como educação, meio ambiente e inovação tecnológica, dentre outras.

## CENÁRIO SOCIAL

### Demografia

A população do Brasil 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 12,3%, o que resultou em um crescimento médio geométrico anual de 1,17%, menor que o da década anterior, de 1,64%. O crescimento absoluto da população do Brasil nestes últimos dez anos se deu principalmente em função do aumento da população adulta, com destaque também para a ampliação da participação da população idosa.

A redução da taxa média de crescimento se deve à queda simultânea das taxas de natalidade e de mortalidade, consequências das profundas transformações na estrutura socioeconômica, institucionais e políticas vividas pelo Brasil, como maior urbanização, dinamização da economia, maior inserção da mulher no mercado de trabalho, mudanças

nas relações de gênero, universalização do ensino fundamental e políticas na área de saúde e previdência.

Esse declínio da taxa de crescimento populacional também gera efeitos positivos nos indicadores de pobreza, uma vez que a redução no número de componentes por família se dá ao mesmo tempo em que a renda familiar é elevada, refletindo na elevação da renda per capita familiar.

A transição demográfica em curso age no sentido de reduzir o peso relativo de crianças e jovens e aumentar o de adultos e idosos na estrutura etária. A proporção de menores de 15 anos de idade na população brasileira caiu de 34,7% do total para 24,1% nos últimos 20 anos, e estima-se que ela deve chegar a menos de 22% em 2015, conforme as projeções da Divisão de População da ONU. Além da redução relativa, os grupos etários de menores de 15 anos já apresentam também uma diminuição absoluta no seu contingente, de 50,3 milhões, em 2000, para 45,9 milhões, em 2010.

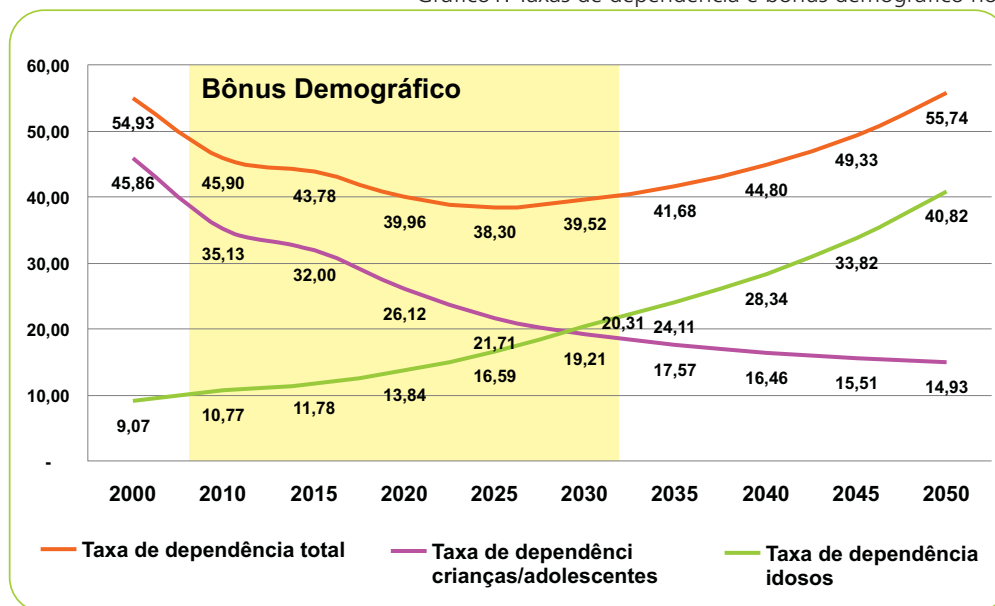
Por outro lado, a participação dos maiores de 64 anos de idade passou de 4,8% da população em 1991 para 7,4% em 2010, com estimativas de chegar a mais de 8% em 2015. A população de idosos teve um aumento absoluto de mais de 4 milhões na última década. Já a população de 15 a 64 anos de idade chegou a 68,5% da população, em 2010, sendo que, em 2000, era de 64,5%, com estimativa de que esteja próxima de 70% em 2015.

Um importante indicador demográfico utilizado para medir a participação relativa do contingente populacional potencialmente inativo é a razão de dependência, que considera como população adulta as pessoas de 15 a 64 anos de idade. Esse indicador sinaliza que a mudança de estrutura etária levará o Brasil, durante algumas décadas, a uma substancial redução das razões de dependência dos estratos mais jovens e mais idosos em relação à população em idade ativa. Um reflexo disso seria a ampliação da população em idade ativa, caracterizada como "bônus demográfico", repercutindo sobre a população economicamente ativa (PEA) e, em última instância, sobre a capacidade de geração de riqueza.

Segundo os dados dos Censos, o número de pessoas em idade potencialmente inativa para cada grupo de 100 pessoas potencialmente ativas, que em 2000 era de 54,9, caiu a 45,9 em 2010. As projeções populacionais estimam que a razão de dependência atinja o valor mais baixo por volta de 2025, quando deve chegar próximo a 38.



Gráfico1. Taxas de dependência e bônus demográfico no Brasil



Fonte: Censos 2000 e 2010 e projeções populacionais da divisão de população da ONU de 2015 a 2050. Elaboração SPI/MP.

O bônus demográfico encerra-se quando a população avança para idades mais altas. Estima-se que esse ponto será alcançado por volta de 2030, quando a proporção de crianças na população total for menor que a de idosos, 13,8% e 14,6% da população, respectivamente. Nesse contexto, observa-se uma grande oportunidade para o desenvolvimento da economia brasileira nos próximos anos, cujo aproveitamento é fortemente condicionado pela condução das políticas públicas, como a educacional e a de inclusão produtiva, voltadas à população mais jovem, que, além de promotoras da cidadania, exercem grande influência na dinâmica do mercado de trabalho, nas taxas de ocupação e na produtividade do trabalho.

Apesar dos avanços recentes na educação e no mercado de trabalho, ainda há muitos desafios pela frente nas ações que promovem a cidadania da juventude, relacionados ao aumento da permanência na escola, à elevação do nível de escolaridade, à ampliação do número de matrículas no ensino superior e na educação técnica e profissional, a contenção da inserção precoce no mercado de trabalho, entre outros.

Para que a juventude se beneficie da ampliação das oportunidades econômicas em curso no Brasil, várias políticas vêm sendo empreendidas desde 2003, como a ampliação das redes federais de educação superior e profissionalizante e a instituição do Programa Universidade para Todos (ProUni), do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) e do benefício variável jovem do Bolsa Família. Políticas que vêm contribuindo para a ampliação da escolaridade e formação dos jovens e às quais se integrarão outras, no governo da Presidenta Dilma, como o PRONATEC, novas expansões das redes federais de educação profissional e superior e o Plano Brasil Sem Miséria, que combina ampliação dos serviços, inclusão produtiva e garantia de renda.

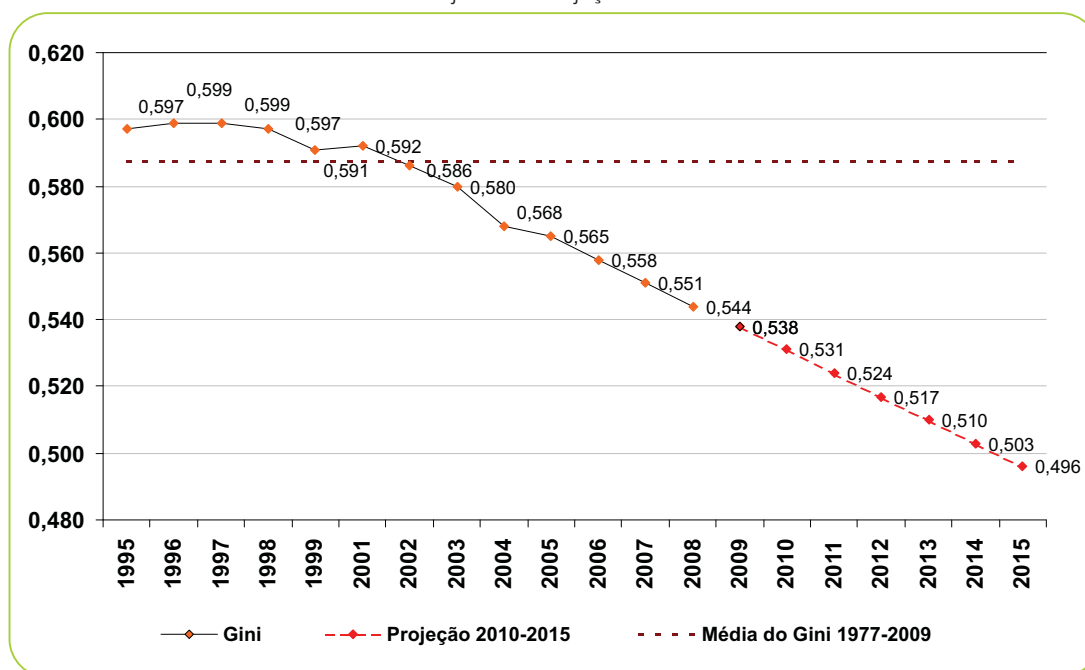
## Desigualdade e Pobreza

Para o período 2012 - 2015, o Brasil deverá consolidar o cenário de crescimento econômico com redução das desigualdades, iniciado em 2004, deslocando parcela crescente de sua população para a classe média.

A combinação de crescimento econômico e redução das desigualdades foi determinante para a queda da pobreza e da extrema pobreza verificada nos últimos anos. Segundo o Ipea, entre 2003 e 2009, a proporção de pobres caiu mais de 17 pontos percentuais<sup>2</sup>, fruto, em boa medida, de políticas públicas adotadas no governo Lula, que impulsionaram a expansão da renda, sobretudo a dos mais pobres.

A redução das desigualdades é um dos determinantes da queda da pobreza no Brasil, ao fazer com que a renda dos mais pobres cresça a taxas superiores à dos mais ricos. O gráfico 2 abaixo mostra a redução contínua do Índice de Gini no Brasil a partir de 2001 e intensificada a partir de 2004, estendendo o ritmo da queda até o ano de 2015<sup>3</sup>, quando o Brasil atingiria índice inferior a 0,5. A reta tracejada do gráfico indica a média do Gini entre 1977 e 2009, mostrando a importância da queda da desigualdade de rendimentos no Brasil em perspectiva histórica.

Gráfico 2. Trajetória e Projeção do Coeficiente de Gini no Brasil: 1995 a 2015



Fonte: Ipea; Elaboração: SPI/MP.

A continuidade do processo de inclusão social requer a expansão e a melhor distribuição de rendimentos oriundos do trabalho (que têm grande participação na renda total) e das transferências focalizadas (que vêm aumentando seu peso na renda total). Em relação ao último ponto, a perspectiva de evolução dos gastos sociais dos programas de

2 Considerado o corte de renda de ½ salário mínimo de renda domiciliar per capita, a preços de 2009.

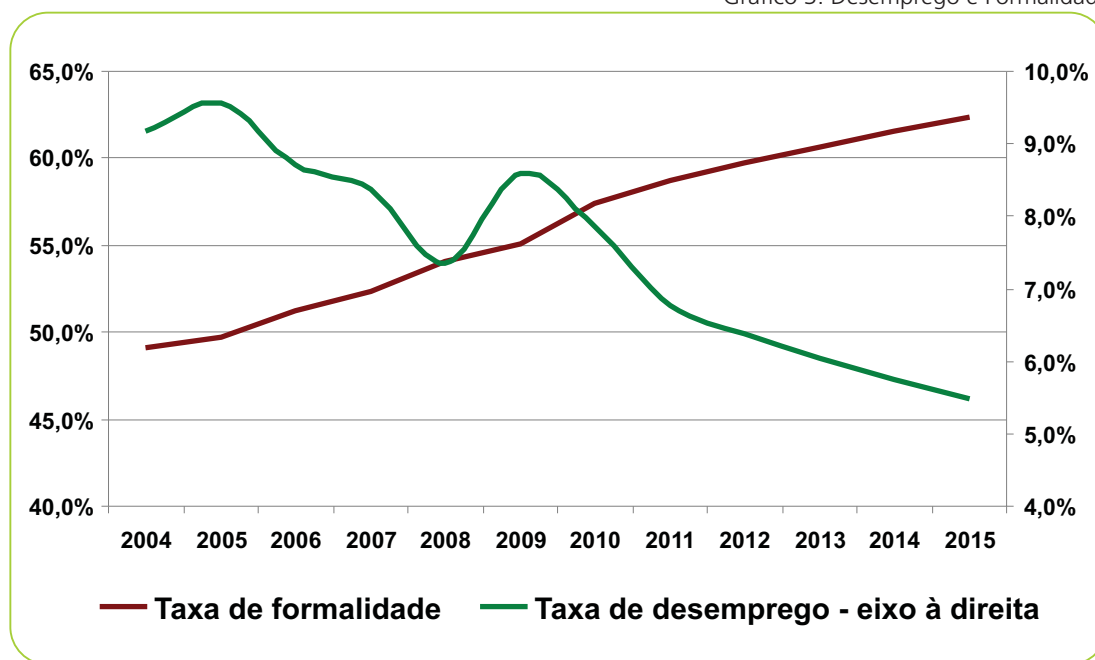
3 Supondo queda média anual similar à do período 2003-2008 (-0,7 ponto de Gini).

transferência de renda – como o Bolsa Família e os Benefícios de Prestação Continuada – e da previdência social seguirão constituindo importante fonte de desconcentração de rendimentos.

A renda oriunda do trabalho será importante não apenas por meio de sua desconcentração, mas também de seu crescimento, derivados de fatores como a valorização do salário mínimo, a expansão do nível de formação e escolaridade dos trabalhadores, a desconcentração regional e o aumento das oportunidades de trabalho.

Sobre este último ponto, a expectativa é de continuidade da absorção de pessoas economicamente ativas ao mercado de trabalho. O gráfico 3 mostra a expansão das ocupações desde 2004, com forte movimento de formalização dos vínculos trabalhistas. Conforme observado, entre 2004 e 2008, a desocupação caiu de 9,2% para 7,4%<sup>4</sup>, produto da expansão da ocupação a taxas superiores à do crescimento da PEA. O gráfico ainda projeta a continuidade da queda da taxa de desocupação, num cenário em que chegaria a cerca de 5%, em 2015, com geração de ocupações e ampliação da renda.

Gráfico 3. Desemprego e Formalidade



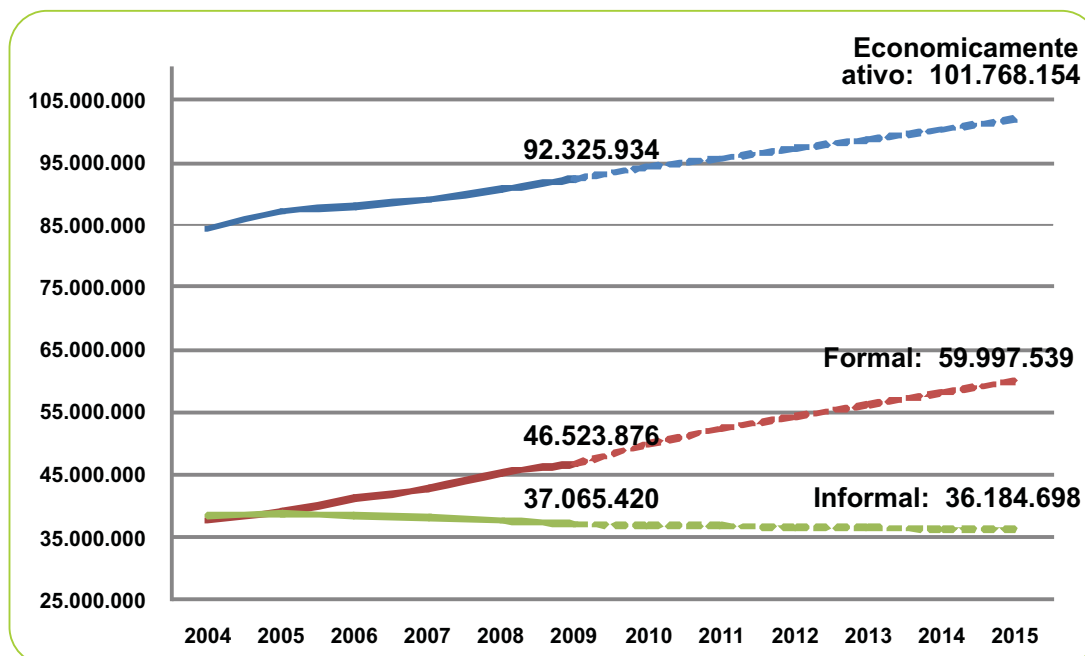
Fonte: Microdados da PNAD  
Elaboração: SPI/MP

Um ponto relevante é que, entre as ocupações geradas entre 2004 e 2009, parte significativa é formal. Novamente, a projeção da performance de geração de ocupações formais até 2015 mostra a perspectiva de expansão da taxa de formalização da economia, passando de quase 50% em 2004 para mais de 60% em 2015. Este movimento indica absorção da PEA pelo mercado de trabalho formal, com remunerações mais elevadas e empregos protegidos, sendo decisivo para a continuidade da redução da pobreza.

4 Com elevação em 2009, em função dos efeitos da crise internacional, embora o Brasil tenha sido o país que mais rápido recuperou sua capacidade de crescimento, expressa na forte evolução do PIB já em 2010. Os dados são para a população de 16 a 59 anos de idade nas PNAD's.

O gráfico 4 mostra um cenário positivo para o mercado de trabalho no período até 2015<sup>5</sup>, em que a PEA deve passar de 100 milhões, contando com aproximadamente 60 milhões de empregos formais, criados a partir de novos vínculos e formalização de existentes

Gráfico 4. Projeções para o Mercado de Trabalho



Fonte: Ministério do Planejamento e Microdados da PNAD. Elaboração: SPI/MP

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2009) mostram que o rendimento médio do trabalho dos ocupados formais era de R\$ 1.370, enquanto o dos informais era de R\$ 531. Logo, a tendência à maior formalização do mercado de trabalho deverá contribuir para o cenário de aumento da renda do trabalho.

Para a concretização do cenário de formalização, variáveis como a formação e a escolaridade do trabalhador serão centrais. Em média, cada trabalhador formal tinha 9,8 anos de estudo, três a mais do que os informais<sup>6</sup>, indicando que a inserção no mercado de trabalho formal deve passar por estratégias de ampliação da formação dos trabalhadores, a exemplo do PRONATEC.

Por fim, vale lembrar que a inclusão social para o período 2012-2015 dependerá de políticas que levem em conta o perfil socioeconômico da pobreza e da extrema pobreza no Brasil. Há especificidades, em termos de situação do domicílio, faixa etária, raça/cor, região, gênero, entre outras, que precisam ser levadas em conta para o aprofundamento da inclusão social e redução das desigualdades. Do ponto de vista regional, mais de 70% das pessoas com renda domiciliar per capita abaixo de 1/4 de salário mínimo estão nas regiões Nordeste e Norte.

<sup>5</sup> Supondo-se evolução da PEA e das ocupações formais e informais similares ao período passado.

<sup>6</sup> Os dados sobre escolaridade e rendimento médios têm como base os microdados da PNAD 2009.

Considerados os 4,4 milhões de domicílios cujos habitantes estão abaixo desta faixa de renda, 37% são rurais, significando 1,6 milhão de domicílios, a maioria dos quais no Nordeste. Entre o total de domicílios rurais, quase 19% estão na faixa de renda considerada<sup>7</sup>.

Outro ponto é que, considerando os domicílios urbanos com menor renda, em 31% viviam famílias com filho, monoparentais e chefiadas por mulheres, o que demanda políticas de proteção específicas voltadas a esse público e expressa a dimensão de gênero da pobreza brasileira. No sudeste urbano, esta relação chegava a 37%. Há também de se destacar a relação entre cor/raça e pobreza, já que, para as pessoas da classe de renda domiciliar per capita até 1/4 de salário mínimo, 73% eram negras.

Enfim, os dados expostos mostram que o aprofundamento da inclusão social com redução das desigualdades esperado no período do PPA 2012-2015 requer que o Estado execute políticas públicas para chegar às diferentes facetas da pobreza. Razão pela qual o Plano Brasil Sem Miséria se estrutura com ações diferenciadas sob vários aspectos, como o regional, a exemplo da universalização da água para consumo humano no semiárido, e o urbano/rural, pela adoção de iniciativas específicas e diferenciadas de inclusão produtiva para cada área.

A intensificação de políticas públicas voltadas a reduzir as desigualdades, combinadas com o crescimento econômico sustentado, deverão garantir a continuidade do processo, observado desde 2004, que vem retirando da pobreza milhões de pessoas e gerando as condições para a erradicação da miséria. Com isso, o país vem avançando na construção de uma sociedade mais inclusiva, caracterizada por uma nova classe média que já representa maior parte da população no Brasil.

## CENÁRIO AMBIENTAL

Com uma área de 8,5 milhões de km<sup>2</sup> e ocupando quase a metade do Continente Sul-americano, o Brasil exerce a liderança entre os países denominados “Megadiversos”: estima-se que se encontra em nosso território mais de 13% do total de espécies do planeta, o que confere ao país um diferencial em termos de capital natural, que pode ser utilizado para o seu desenvolvimento de forma sustentável. O Brasil é detentor da maior floresta tropical úmida do planeta e, também, de uma imensa planície inundável – o Pantanal. Conta, também, com a maior reserva hídrica de água doce do planeta, com destaque para a Bacia Amazônica, bem como águas subterrâneas, cabendo aqui exemplificar o Aquífero Guarani.

O país possui uma costa marinha de 3,5 milhões de km<sup>2</sup> com uma variedade de ecossistemas que incluem recifes de corais, dunas, manguezais, lagoas, estuários e pântanos. A variedade

<sup>7</sup> Microdados da PNAD 2009.

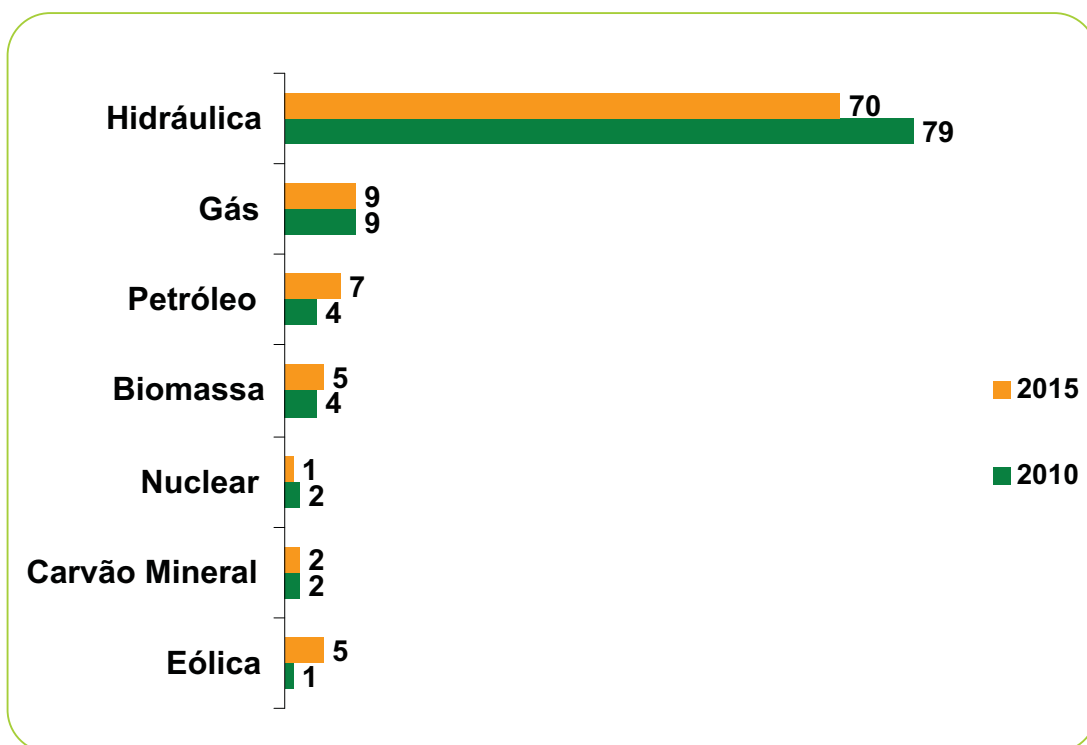
de biomas reflete a riqueza da flora e fauna brasileira, sendo muitas das espécies exclusivas do país. Diversos exemplares de cultivares de importância econômica mundial são originários do Brasil, a exemplo do abacaxi, do amendoim, da castanha do Pará, da mandioca, do caju, da carnaúba e de outras. Uma em cada onze espécies de mamíferos existentes no mundo é encontrada no Brasil.

Estamos entre os maiores produtores mundiais de alimentos. A rapidez com que ocorreu o aumento da produção nos últimos anos levou a uma grande demanda por recursos naturais e requer maior infraestrutura e logística, grandes investimentos em tecnologia, maior produtividade e eficiência dos sistemas produtivos, agregação de valor, equidade na distribuição de benefícios e renda, organização dos agentes e promoção do negócio, tendo por finalidade o desenvolvimento desse setor de forma sustentável.

O Brasil é referência na produção de energia renovável, notadamente hidrelétrica, biocombustíveis. A biomassa vegetal, englobando o etanol derivado da cana-de-açúcar, a lenha e o carvão provenientes de florestas nativas e plantadas, respondeu, em 2010, por cerca de 30% da matriz energética nacional. Na área de geração de energia elétrica, haverá esforços para a manutenção da matriz com base renovável: estímulo ao aumento do uso de energia eólica, maior utilização do bagaço de cana-de-açúcar para fins energéticos e o aproveitamento sustentável do potencial hidrelétrico do país, com destaque para a região Norte.

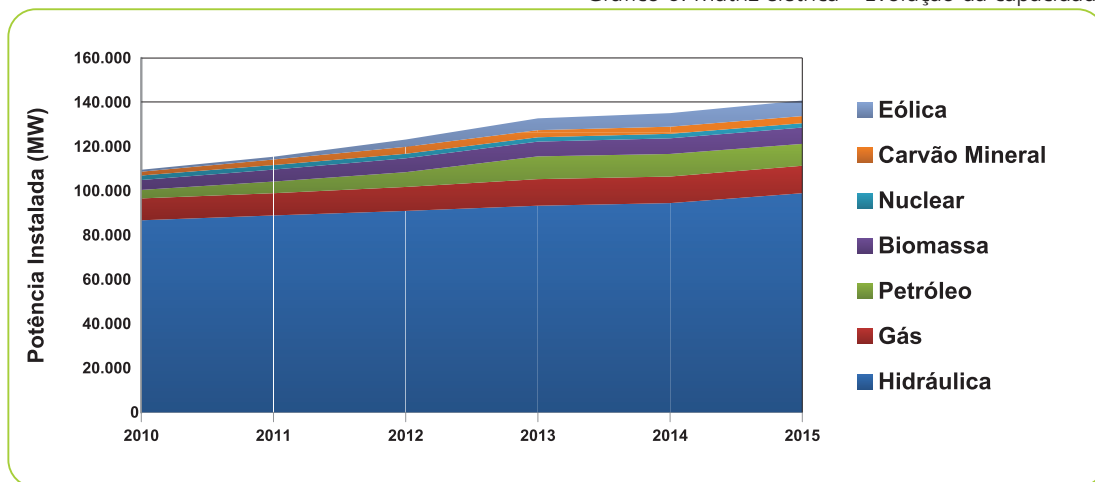
O objetivo da carteira de investimentos incluída no PPA 2012-2015 é proporcionar uma matriz elétrica que preserve o perfil renovável e ambientalmente limpo da configuração atual, mas que propicie maior diversidade de fontes, conforme explicitado nos gráficos 5 e 6:

Gráfico 5. Matriz elétrica – Evolução Relativa das Fontes



Fonte: Plano Decenal de Energia (PDE), 2010

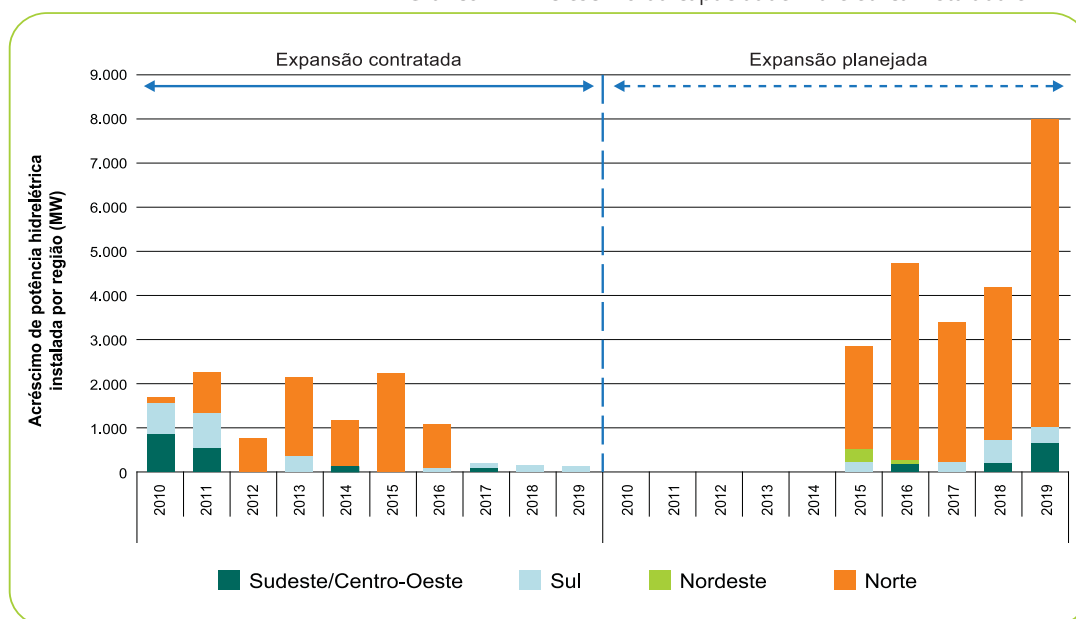
Gráfico 6. Matriz elétrica – Evolução da capacidade



Fonte: PDE, 2010

Também estão previstas medidas de eficiência energética, que contribuam para a otimização da transmissão, da distribuição e do consumo de energia elétrica. A meta, considerando o horizonte do PPA 2012-2015, é a conservação 20.000 GWh do consumo de energia elétrica, em relação ao que ocorreria sem medidas de conservação, e o acréscimo de cerca de 10.000 MW de capacidade instalada a partir da fonte hídrica (UHEs, PCHs e CGHs). O gráfico 7 mostra a expansão da capacidade hidrelétrica contratada e planejada, onde fica evidente o destaque mencionado.

Gráfico 7. – Acréscimo da capacidade hidrelétrica instalada em MW



Fonte: ANA, 2011

Cabe evidenciar a importância da integração da questão ambiental no processo de desenvolvimento do país, a ser incorporada por intermédio de instrumentos econômicos e de conscientização que induzam produtores, empresas e consumidores a considerar os benefícios e danos ambientais relacionados às suas decisões de produção e consumo – dentre os quais se destacam os estudos e projetos que mitiguem ou minimizem os impactos ambientais causados por grandes obras, a certificação ambiental, os pactos com as cadeias produtivas e os pagamentos por serviços ambientais.

Importante elemento para essa conscientização é a Educação Ambiental, definida pela Lei nº 9.795/1999, que trata da Política Nacional de Educação Ambiental, como sendo processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade. Observa-se, desde então, uma crescente expansão da Educação Ambiental em todos os níveis e modalidades do processo educativo, tanto em caráter formal quanto não formal. A tabela 5 traz os números da Educação Ambiental relativos à formação de professores e de estudantes que participaram diretamente de seminários ou cursos.



Tabela 5. Formação continuada em Educação Ambiental

| Público/Recursos               | 2004/2005        | 2006/2007        | 2008/2009* - 1ª oferta (180 hs) | 2010* - 2ª oferta (180 hs) | 2010* (90hs)   |
|--------------------------------|------------------|------------------|---------------------------------|----------------------------|----------------|
| <b>Professores</b>             | <b>25.800</b>    | <b>10.948</b>    | <b>6.440</b>                    |                            | <b>1.940</b>   |
| <b>Alunos</b>                  | <b>21.964</b>    | -                | -                               |                            | <b>450</b>     |
| <b>Recursos MEC (R\$ 1,00)</b> | <b>2.052.000</b> | <b>2.269.000</b> | <b>4.800.000</b>                |                            | <b>967.000</b> |

Fonte: MEC - \* Semipresenciais, em parceria com a CAPES/UAB

Todavia, apesar desses esforços na área da educação, permanece o desafio de tratar essa temática com a transversalidade que ela requer, de tal forma a produzir substanciais mudanças nos comportamentos e hábitos dos indivíduos.

Ressaltam-se, ainda nesse contexto da integração, iniciativas de grande importância para a harmonização entre as demandas por mais alimentos e a preservação do meio ambiente: os incentivos concedidos pelo Governo Federal para a recuperação de pastagens degradadas, a expansão da prática do Sistema de Plantio Direto na Palha (SPD) e da Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN), bem como a ampliação da Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) e do plantio de florestas. Tais medidas, que integram a Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (ABC), aliadas ao fortalecimento da agricultura orgânica, permitirão o aumento da produção agropecuária, sem a necessidade de desmatamento de novas áreas e com a diminuição do uso de produtos agroquímicos. A tabela 6 mostra a contribuição do setor, que abrange o período 2010/2020:

Tabela 6. Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (ABC)

| Programas   | Compromisso Agricultura 2010/2020 |  |
|---|-----------------------------------|--|
|   | Área (milhões ha)                 | Redução de Emissão de GEE (milhões de toneladas de CO2 eq) |
| <b>Recuperação de Pastagens Degradadas</b>          | <b>15,0</b>                       | <b>83 a 104</b>  |
| <b>Sistema Integração Lavoura-Pecuária-Floresta</b> | <b>4,0</b>                        | <b>18 a 22</b>   |
| <b>Sistema de Plantio Direto na Palha</b>           | <b>8,0</b>                        | <b>16 a 20</b>   |
| <b>Fixação Biológica de Nitrogênio</b>              | <b>5,5</b>                        | <b>10,0</b>  |
| <b>Plantio de Florestas</b>                         | <b>3,0</b>                        |  |
| <b>Tratamento de Dejetos de Animais</b>             | <b>*</b>                          | <b>6,9</b>   |

Fonte: MAPA, 2011

Considerando o horizonte projetado para 2020, está previsto para o período do PPA 2012-2015, a implementação de tecnologias na ordem de 12,3 milhões de hectares,

em termos de recuperação de pastagens degradadas, FBN, florestas plantadas, ILPF e SPD, bem como 2,48 milhões de m<sup>3</sup> de tratamento de dejetos animais, distribuídos conforme mostra a tabela 7:

Tabela 7. Projeções do ABC para o período 2012-2015

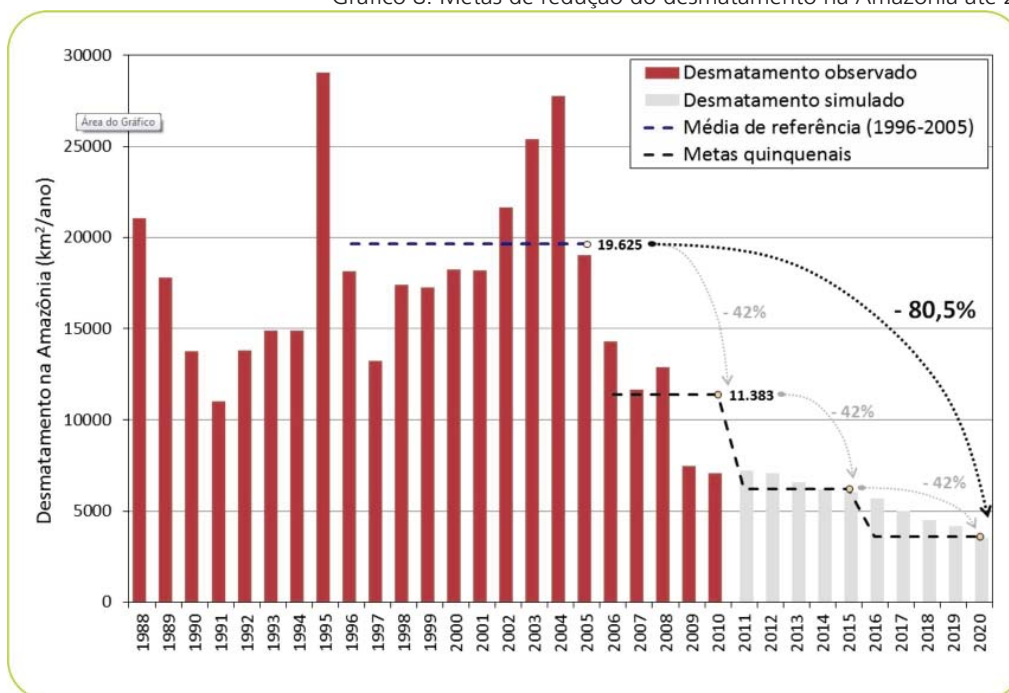
| Região              | Milhões de hectares | Milhões de m <sup>3</sup> |
|---------------------|---------------------|---------------------------|
| <b>Norte</b>        | <b>3,0</b>          | <b>-</b>                  |
| <b>Nordeste</b>     | <b>0,9</b>          | <b>0,23</b>               |
| <b>Centro-Oeste</b> | <b>5,6</b>          | <b>0,29</b>               |
| <b>Sudeste</b>      | <b>1,6</b>          | <b>0,59</b>               |
| <b>Sul</b>          | <b>1,2</b>          | <b>1,37</b>               |
| <b>Total</b>        | <b>12,3</b>         | <b>2,48</b>               |

Fonte: MAPA, 2011

No período recente, avançou-se bastante em relação à implantação de políticas de prevenção e controle do desmatamento nos biomas Amazônia, Cerrado e Caatinga. Isso foi alcançado por meio de novas estratégias de monitoramento, fiscalização e regulação econômica, como a focalização das ações nos municípios com maiores taxas de desmatamento e a restrição de crédito para atividades não sustentáveis. A expectativa para os próximos anos é a de que ocorram avanços nas políticas de controle do desmatamento, uma vez que existem processos de melhoria em andamento, entre outros, com vistas a aumentar a acurácia do monitoramento em geral e a frequência do monitoramento para os biomas extra-amazônicos.

No cenário para 2020, de acordo com o compromisso nacional voluntário assumido pelo país junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), prevê-se a redução de 80% dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal, em relação à média de 19,5 mil km<sup>2</sup> verificada entre os anos de 1996 a 2005, conforme gráfico 8 abaixo. Com relação ao Bioma Cerrado, prevê-se redução de 40% dos índices anuais de desmatamento em relação à média de 15,7 mil km<sup>2</sup> verificada entre os anos de 1999 a 2008.

Gráfico 8. Metas de redução do desmatamento na Amazônia até 2020.

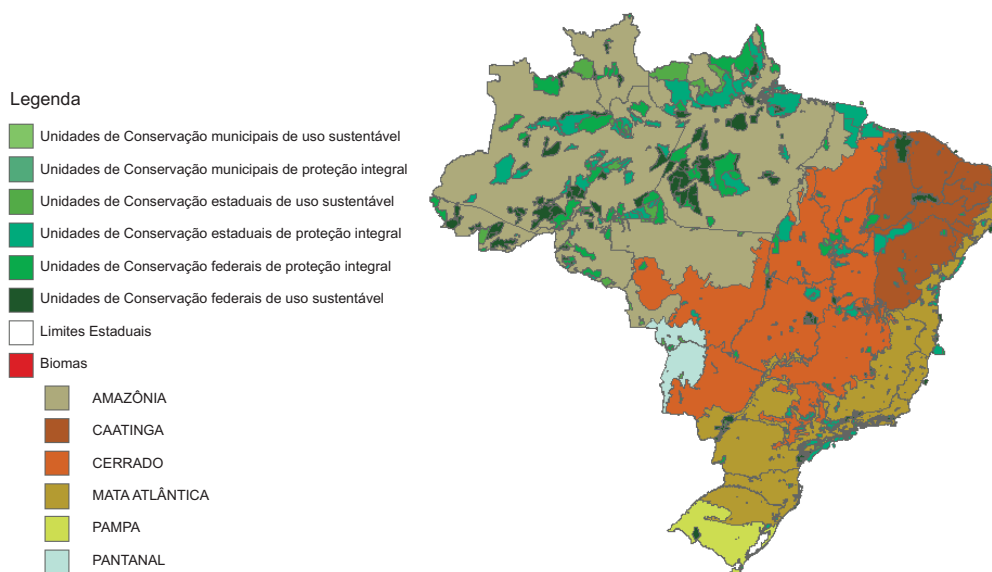


Fonte: PPCDAM, 2009.

Questão relevante em relação à biodiversidade é o fomento à exploração econômica sustentável, por meio de atividades como extrativismo controlado, bioprospecção e ecoturismo, alternativas sustentáveis de redução da pobreza e de inclusão social. No que diz respeito ao acesso a recursos genéticos, necessário à bioprospecção, o Brasil obteve grande vantagem comparativa com a assinatura do Protocolo de Nagóia, no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica. Entretanto, a conexão entre marco regulatório, processo de pesquisa e desenvolvimento e proteção intelectual precisa evoluir. Portanto, é necessário rever a legislação acerca do tema, criando condições que incentivem a bioprospecção e a justa e equitativa repartição dos benefícios por ela gerados.

Uma estratégia importante para a conservação da biodiversidade é o estabelecimento de Unidades de Conservação (UCs) em todos os biomas, visto que estas protegem não apenas a diversidade de espécies e seus genes, mas também os ecossistemas e seus serviços ambientais. A Lei nº 9.985/2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e definiu as UCs como espaços territoriais e seus recursos ambientais com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público com objetivos de conservação e sob regime especial de administração. Segundo dados do SNUC apresentados no mapa 1, o Brasil conta com aproximadamente 1,5 milhão de km<sup>2</sup> de áreas cobertas por Unidades de Conservação, correspondendo a 17% da área continental nacional e 1,5% das águas jurisdicionais brasileiras. No período do PPA, espera-se ampliar essa área em 100.000 km<sup>2</sup>.

Mapa 1. Mapa das unidades de conservação por bioma

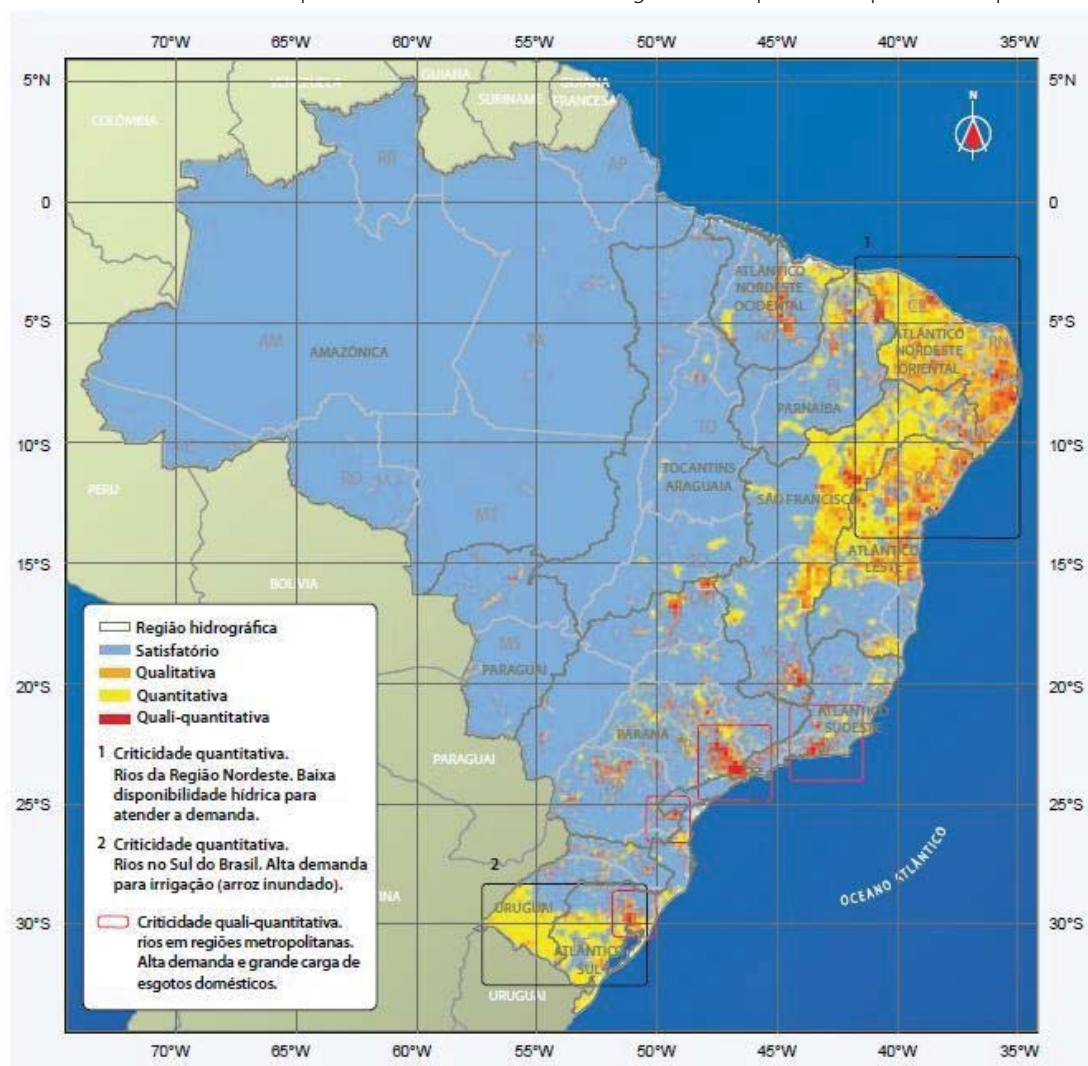


Fonte: MMA, 2011. Elaboração SPI.

Além das Unidades de Conservação integrantes do SNUC, as Terras Indígenas e os Territórios Quilombolas também são considerados áreas protegidas. A rica sociodiversidade representada por mais de 200 povos indígenas e comunidades locais (quilombolas, caiçaras, seringueiros e outros), reúne inestimável acervo de conhecimentos tradicionais sobre a conservação e o uso da biodiversidade.

A gestão dos recursos hídricos pode ser incluída como tema central da arena ambiental e urbana do país. A escassez da água já é uma realidade em partes do território nacional, como é o caso do semiárido nordestino e da metade sul do Rio Grande do Sul. Não apenas a quantidade de água, mas também a qualidade, são problemas crescentes e preocupantes nas regiões mais densamente habitadas. Esses cenários regionais dos aspectos de qualidade e quantidade em bacias críticas são apresentados no mapa 2.

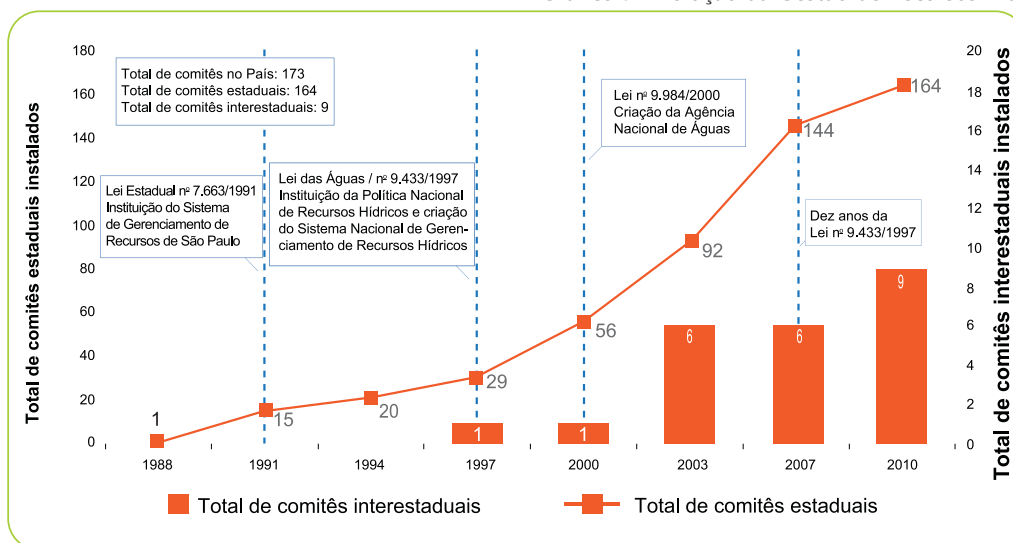
Mapa 2. Bacias críticas brasileiras segundo os aspectos de qualidade e quantidade



Fonte: ANA, 2011.

A sustentabilidade e a segurança hídrica são condicionantes ao desenvolvimento econômico e social, sendo fundamental enfrentar os problemas de acesso à água tratada que atingem mais severamente a população de baixa renda dos pequenos municípios e das periferias dos grandes centros urbanos. A continuidade na implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cuja evolução é apresentada no gráfico 9, implica consolidar o funcionamento dos comitês de bacia criados e os instrumentos da política, como os planos de recursos hídricos, o enquadramento dos corpos de água, a outorga e a cobrança pelos usos, e tem como objetivos promover a disponibilidade de água com qualidade, o controle de poluição, a conservação e a revitalização de bacias hidrográficas.

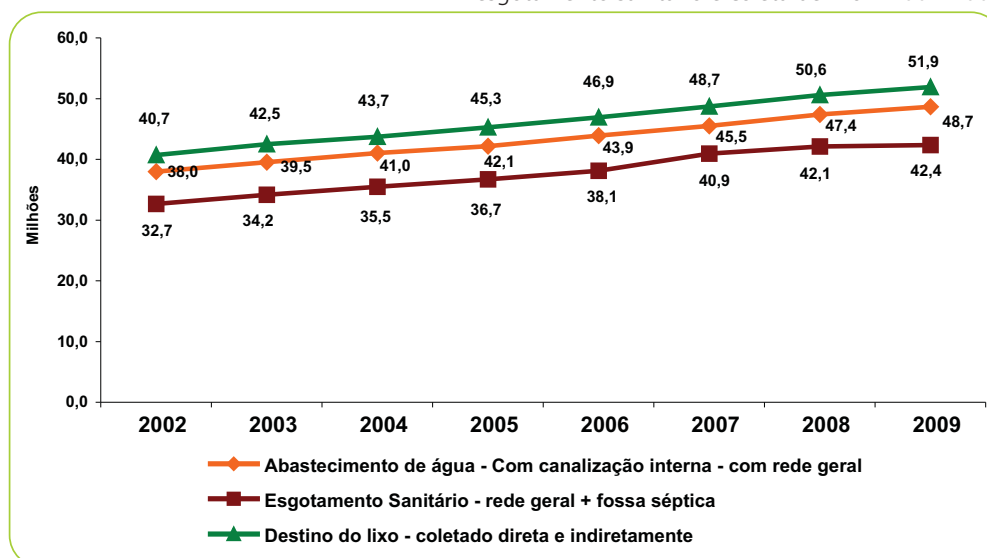
Gráfico 9. Evolução da Gestão de Recursos Hídricos



Fonte: ANA, 2011.

A condução da política de saneamento básico é estratégica para o alcance desses objetivos, especialmente, por perseguir a universalização do acesso à água de forma sustentável e evitar a poluição dos corpos hídricos pelo lançamento de esgoto sanitário sem tratamento adequado ou pela contaminação por resíduos sólidos dispostos em lixões localizados em suas margens. Nesse sentido, verifica-se uma tendência de evolução significativa da cobertura dos serviços de saneamento nos últimos anos. Os dados da PNAD apontam um acréscimo de 7,61 milhões de domicílios providos de abastecimento de água e de 6,87 milhões com esgotamento sanitário no período de 2004 a 2009. No que tange ao serviço de coleta de lixo, verifica-se a ampliação da cobertura em mais de 8 milhões de domicílios no período.

Gráfico 10. Total de domicílios com abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo – 2002-2009



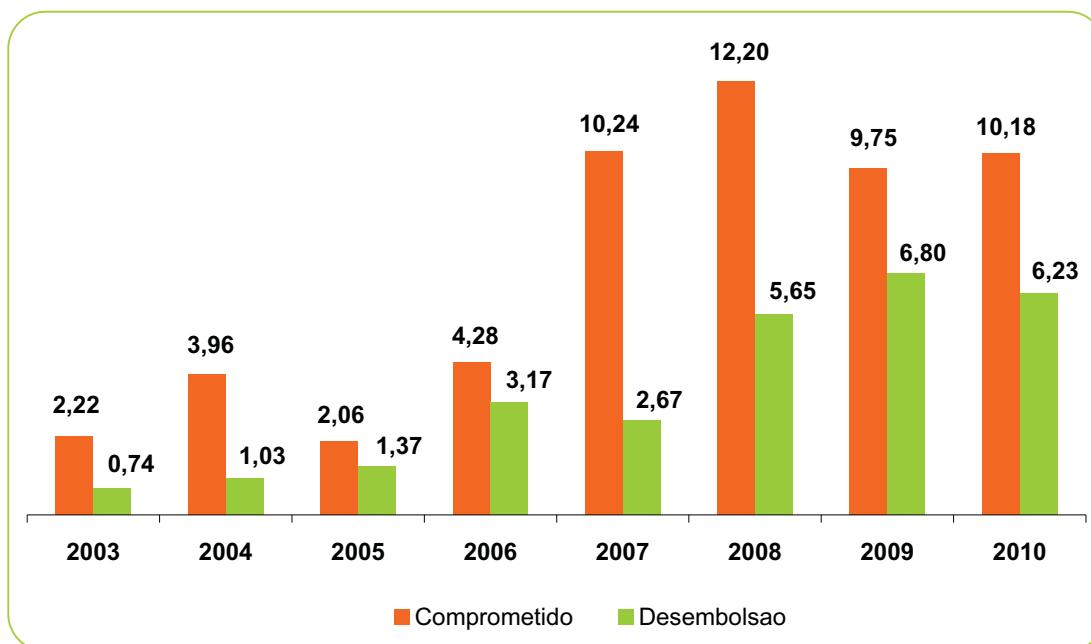
Fonte: PNAD. Elaboração: SPI.

Os avanços na cobertura dos serviços de saneamento deverão ser acompanhados pela ampliação da qualidade, eficiência e sustentabilidade dos serviços. Por exemplo, cabe avançar na redução do índice médio das perdas de faturamento de água, que mesmo atingindo menor valor observado nos 14 anos da série histórica de coleta de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), chegava a 37,4% em 2009. Para o esgotamento sanitário, a questão do tratamento merece especial atenção, uma vez que, segundo dados do SNIS 2008, o Brasil coletava apenas 43,2% do esgoto gerado e tratava 66% do esgoto coletado. Quanto aos resíduos sólidos, os vazadouros a céu aberto (lixões) constituíram o seu destino final em 50,8% dos municípios brasileiros, conforme revelou a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008.

Para o próximo quadriênio, os avanços recentes na cobertura dos serviços de saneamento devem ser potencializados, considerando a forte inflexão da destinação de recursos para o setor associada ao lançamento do PAC em 2007, a partir do qual a União vem investindo uma média de R\$ 10 bilhões/ano. Deve-se considerar ainda a tendência de maturação dos investimentos contratados no âmbito do PAC – 1735 empreendimentos, totalizando R\$ 35,95 bilhões até maio de 2011. Observa-se que a maior parcela dos empreendimentos, em quantidade (385) e em valor (R\$ 9,58 bilhões), apresenta execução acima de 60%, devendo, portanto, ser concluída nos próximos anos (gráficos 11 e 12 abaixo).

Destaca-se que o setor passou a contar com um marco regulatório (Lei 11.445/07 e Decreto 7.217/2010), o que permitiu aos agentes (companhias estaduais, autarquias, prestadores privados) atuar com mais segurança, proporcionando um acréscimo nos investimentos com recursos próprios. Outra tendência é o reforço dos investimentos em medidas estruturantes visando ao fortalecimento da capacidade de planejamento, de regulação e de fiscalização dos entes federados e prestadores dos serviços, ao desenvolvimento tecnológico do setor e à efetivação da participação popular na política.

Gráfico 11. Valores comprometidos<sup>1</sup> e desembolsados<sup>2</sup> em saneamento  
(Em valores atualizados pelo IGP – DI para o ano de 2010).

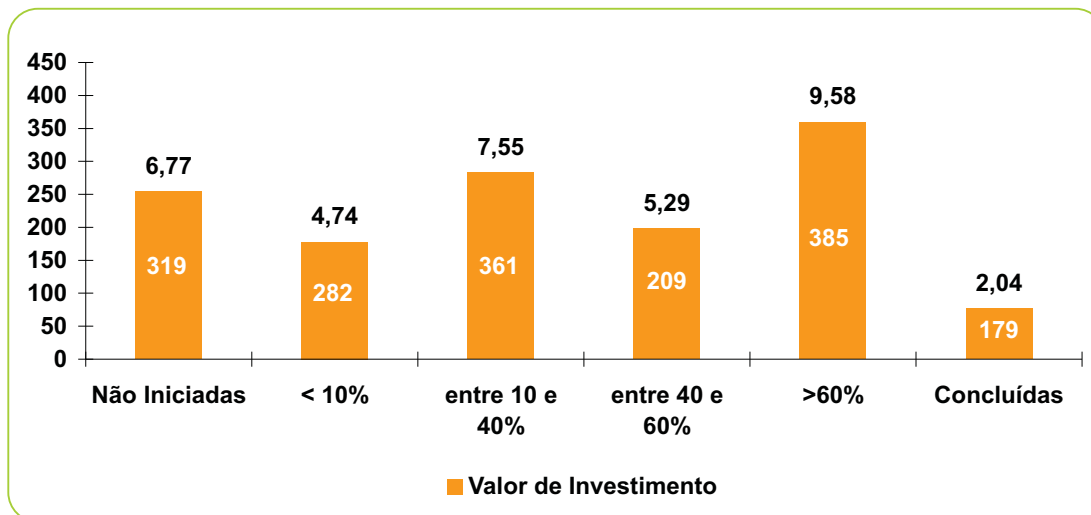


Fonte: Ministério das Cidades. Elaboração: SPI

<sup>1</sup> Empenhos e valores de empréstimos contratados

<sup>2</sup> Valores pagos, restos a pagar pagos e valores de empréstimos desembolsados.

Gráfico 12. Execução\* dos empreendimentos contratados no PAC Saneamento – maio de 2011.



Fonte: Ministério das Cidades. Elaboração: SPI

\*Valor de investimento (rótulos externos às colunas) e quantidade de empreendimentos (rótulos internos das colunas)

O cenário de evolução também se sustenta pelas perspectivas de avanço na destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos a partir da instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. A Política consagra a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem, o tratamento e a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Nesse ciclo, o setor produtivo terá papel



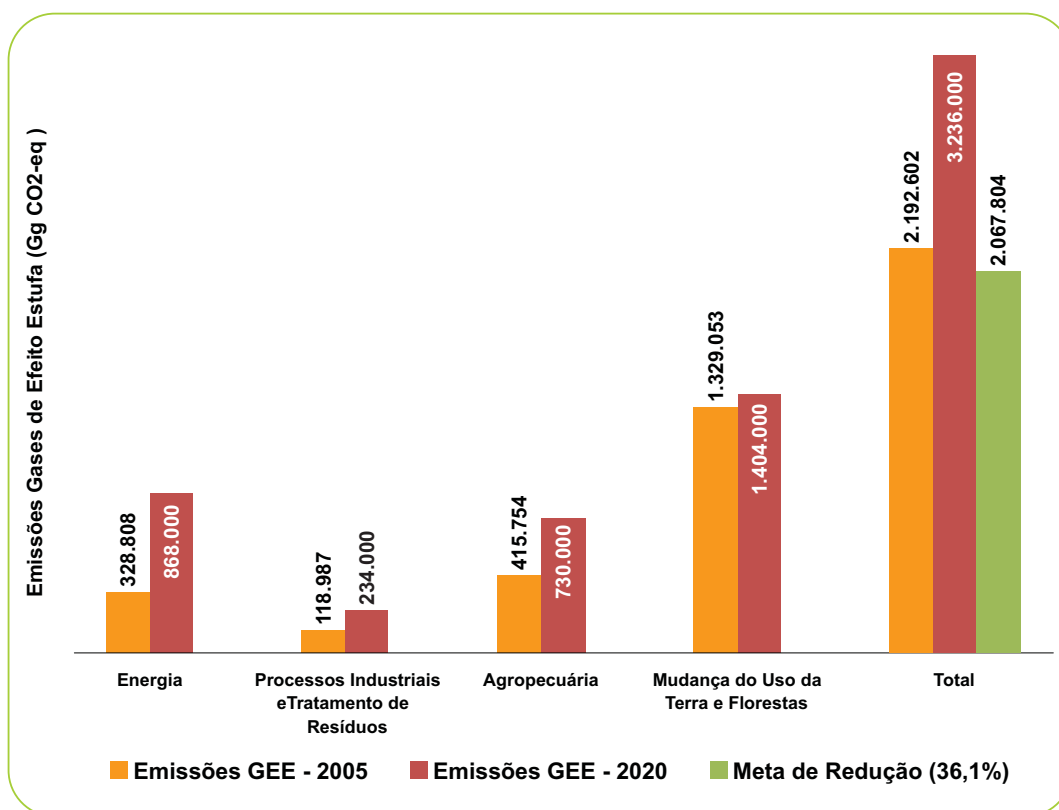
de destaque, não só pela reciclagem de material, mas pela minimização da geração de resíduos, o que demandará investimentos em novas tecnologias e insumos, e pela logística reversa, que implicará um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial. Outro pilar da política é a inclusão sócioeconômica dos catadores de materiais recicláveis, que deverá alcançar um novo patamar com o Programa Brasil Sem Miséria.

A conscientização sobre as questões ambientais no médio e longo prazos é imprescindível para o desenvolvimento sustentável. Mais recentemente, várias ações de Estado têm sido tomadas, o que evidencia a importância atribuída pelo Governo à questão das mudanças climáticas. Em 2008, houve a aprovação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, com o objetivo de identificar, planejar e coordenar as ações e medidas que possam ser empreendidas para mitigar as emissões de gases de efeito estufa geradas no país, bem como aquelas necessárias à adaptação da sociedade aos impactos que ocorram devido às mudanças do clima. A resposta a esses desafios demanda uma ação estratégica conjunta e coordenada do Estado nos níveis nacional, regional e internacional, considerando-se as especificidades socioeconômicas e setoriais, assim como os impactos e as vulnerabilidades específicas no território.

As principais demandas para a questão das mudanças climáticas são a elaboração de modelagem regional do clima e de cenários da mudança do clima e a realização de pesquisas e estudos sobre vulnerabilidade e adaptação relativos a setores estratégicos que são suscetíveis aos efeitos associados à mudança do clima no Brasil. Destaca-se, nesse aspecto, o compromisso nacional voluntário, assumido pelo país, junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), de implementar ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% e 38,9% as emissões projetadas até 2020. O gráfico 13 apresenta o cenário tendencial, bem como a meta de redução de 36,1% estabelecida.

Para alcançar esse compromisso, serão implementadas ações para redução das emissões de gases de efeito estufa por intermédio de planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento nos biomas e planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas. Essas serão implementadas de maneira coordenada e cooperativa pelos órgãos governamentais, devendo ser revisadas e ajustadas sempre que for necessário para o alcance dos objetivos finais pretendidos.

Gráfico 13. Emissões de gases de efeito estufa no Brasil, tendências e metas de redução



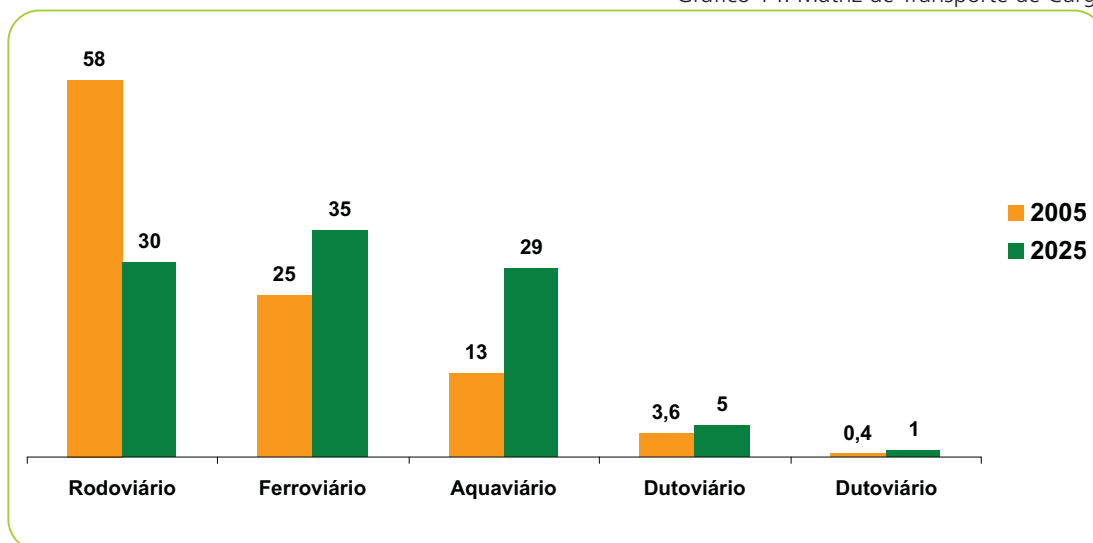
Fonte: Inventário Brasileiro das Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa, 2010.

Outra questão relevante, e em sintonia com os compromissos ambientais assumidos pelo Estado brasileiro, refere-se à mudança do perfil da matriz logística do país. A configuração atual, fortemente concentrada no modal rodoviário, de maior emissão de gases de efeito estufa e alto custo, além de provocar impactos ambientais, é estruturalmente ineficiente para um país de dimensões continentais.

A opção histórica pelo transporte rodoviário significou a consolidação do binômio caminhão-petróleo, de menor eficiência energética para cobrir longas distâncias, e relegou aos outros modais um papel secundário. Contudo, à medida que a fronteira agrícola e mineral se desloca para regiões cada vez mais distantes dos centros consumidores, e a preservação ambiental passa a ser uma responsabilidade de toda a sociedade, a busca por opções de transporte que minimizem as emissões passam a ser questão basilar para a carteira de investimento da infraestrutura logística.

Dessa forma, as obras inseridas no PAC e previstas no PPA 2012-2015 objetivam proporcionar ao país uma matriz de transporte de carga mais diversificada e ambientalmente limpa até 2025, conforme refletido no Plano Nacional de Logística de Transportes e destacado no gráfico 14.

Gráfico 14. Matriz de Transporte de Carga



Fonte: Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) – Sumário Executivo, 2009

Para proporcionar a inflexão almejada, destacamos a carteira de investimento dos modais ferroviário e aquaviário. A conclusão das obras previstas para o modal ferroviário, por exemplo, significará a ampliação de 50% da atual capacidade em uso e a integração da fronteira agrícola e mineral aos mercados consumidores internos e externos.

Para os projetos aquaviários, divididos em transporte de hidrovias interiores e transporte marítimo, os investimentos também serão robustos. Para as hidrovias interiores, são previstas desde obras de dragagens e derrocamentos para a adequação da navegabilidade das principais hidrovias do país até a construção de dezenas de terminais hidroviários nos estados do Amazonas, Pará e Rondônia. Vale lembrar a importância desse modal de transporte para o sucesso de qualquer estratégia de exploração econômica ambientalmente sustentável para esta região.

Para o transporte marítimo, além da adequação dos portos organizados às exigências ambientais, há a previsão de medidas de incentivo à navegação de cabotagem realizada entre os portos ao longo da costa, o que significa uma opção mais limpa e econômica àquela realizada por meio exclusivamente rodoviário para cobrir longas distâncias.

Considerados no seu conjunto, esses fatos são determinantes para destacar o papel do Brasil acerca do debate do desenvolvimento sustentável. Para tanto, governo e a sociedade devem buscar ampliar e internalizar a visão contemporânea de meio ambiente.

Após 20 anos da realização da Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como “Rio-92” e considerada mundialmente como a mais importante conferência em meio ambiente já realizada, o Brasil sediará, em 2012, a Conferência “Rio+20”. Essa conferência será a oportunidade de renovar o compromisso e interesse dos líderes mundiais com o desenvolvimento sustentável do planeta, e ainda avaliar a implementação e o progresso dos compromissos assumidos pela comunidade internacional a respeito do assunto. Novos temas deverão estar presentes na Conferência

“Rio+20”, tais como: economia verde para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza extrema.

Em sintonia com essa pauta, encontra-se a implementação de recentes políticas socioambientais, com destaque para o Programa Brasil Sem Miséria, que antecipa a transição rumo a essa economia verde com eficiência no uso de recursos naturais e geração de trabalho e renda. Destaca-se, aqui, o “Bolsa Verde”, iniciativa que prevê uma compensação financeira às famílias em situação de extrema pobreza que promovam a conservação ambiental nas áreas onde vivem e trabalham.

O projeto de Brasil que se delinea para o século XXI e que se consubstancia no Plano Plurianual para o período 2012-2015 considera a superação de gargalos para o seu pleno desenvolvimento, como a infraestrutura, a redução da pobreza e a inclusão de estratos significativos da população ao mercado de consumo em harmonia com a conservação e proteção de seus recursos naturais, paradigma de desenvolvimento sustentável que não foi observado plenamente pelas economias atualmente desenvolvidas e que se configura em necessário e desafiador modelo a ser desenvolvido por nosso país nos próximos anos.

## CENÁRIO REGIONAL

### **Estrutura Produtiva**

O desenvolvimento regional até 2015 será orientado pelo crescimento da demanda doméstica, que deverá ser o fator mais importante para a expansão do investimento nos próximos anos. Essa tendência promoverá o crescimento econômico do conjunto das regiões brasileiras, com impactos relativos superiores nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. As regiões menos desenvolvidas também deverão ser mais beneficiadas pela conjuntura do mercado internacional, que aponta tendência de maior dinamismo da demanda por produtos básicos, nas quais elas têm apresentado ganhos crescentes de competitividade.

Ao mesmo tempo, os fluxos mais intensos de capital nesses territórios apontam para movimentos de ampliação de sua base produtiva com ganho de escala e aumento de produtividade, geração de empregos mais qualificados com aumento do nível de rendimentos, bem como maiores possibilidades de adensamento de suas cadeias de produção com ampliação de sua intensidade tecnológica.

As políticas públicas de incentivo à produção, com ampliação do papel indutor do desenvolvimento pelo Estado e a melhor distribuição de suas intervenções no território, combinadas com a tendência estabelecida à convergência de renda entre as regiões,

apontam perspectivas positivas para o crescimento do nível de atividade e o alcance de uma configuração regional da economia menos desigual até 2015. Esse quadro deverá ser construído a partir de dinâmicas regionais heterogêneas, impulsionadas por vetores como os avanços tecnológicos, a exploração sustentável de recursos naturais, a intensificação das relações de comércio internas e externas, além dos investimentos diretos do setor público.

Associado a eles, outro determinante do aprofundamento da redução das desigualdades regionais deverá ser a continuidade do fluxo populacional para o interior do país, que requer adensamento da rede de cidades nas regiões menos desenvolvidas, abrindo perspectivas de novos mercados de produção e consumo e favorecendo o adensamento de suas estruturas produtivas. A apropriação regional menos desigual da riqueza gerada em 2015 será fundada por estruturas produtivas mais sólidas.

No Norte, Nordeste e Centro-Oeste, haverá maior participação dos efeitos em cadeia da indústria sobre as atividades locais agropecuárias e de serviços, fortalecendo a agregação de valor e reduzindo os efeitos de vazamentos intra e interregionais de seus excedentes econômicos para outras regiões, o que permite maior apropriação local dos seus fluxos de renda e de capital. No campo do comércio exterior, também haverá aumento da importância relativa das regiões Norte e Centro-Oeste, que deverão aprofundar sua especialização produtiva em produtos agrícolas e minerais, impulsionada pela tendência de ampliação da demanda mundial por esses bens, com consequente valorização dos seus preços internacionais.

Também são esperados avanços no que se refere à difusão da cultura de inovação no tecido produtivo, com maior participação relativa dos esforços inovativos dos segmentos empresariais. Esse quadro deverá ser combinado com o ganho de maior importância relativa das regiões menos desenvolvidas e dos segmentos industriais que utilizam tecnologias de média-alta intensidade. Finalmente, a produtividade das atividades econômicas também deverá se elevar, impulsionada pelo aumento das economias de escala observadas de forma mais equilibrada entre as regiões, que também apresentarão maior encadeamento entre atividades de pequeno, médio e grande porte. As principais tendências que levaram à construção das perspectivas regionais do setor brasileiro em 2015 são apresentadas a seguir.

A tabela 8 abaixo aponta as variações de participações regionais na população e no PIB nacional entre 2000-2008, mostrando os movimentos de desconcentração dessas variáveis. Ainda que retratando grande desigualdade, observa-se uma tendência de convergência de renda entre as regiões, uma vez que, proporcionalmente, a região Sudeste, que concentra a maior parcela da riqueza do país (56,0% do PIB e 42% da população em 2008) perde participação relativa de 2 pontos percentuais em relação às regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (27,4% do PIB e 43,6% da população em 2008).

A região Sul registrou aumento de 0,1 p.p no PIB e queda de 0,3 p.p na população, sendo que respondia em 2008 por 16,6% do PIB e 14,5% da população do país.

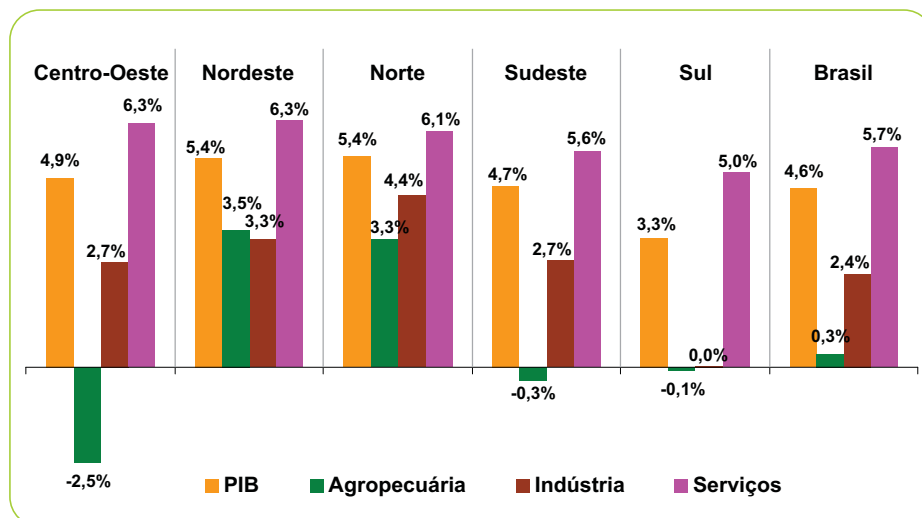
Tabela 8. Participação do PIB e da população entre as grandes regiões – 2000-2008

| Regiões       | Participação %     |                    |                   |              |              |                 |
|---------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------|--------------|-----------------|
|               | População 2000 (a) | População 2008 (b) | Diferença (b - a) | PIB 2000 (c) | PIB 2008 (d) | Diferença (d-c) |
| Nordeste      | 28,1               | 28,2               | 0,1               | 12,4         | 13,1         | 0,7             |
| Norte         | 7,6                | 8,1                | 0,5               | 4,4          | 5,1          | 0,7             |
| Sudeste       | 42,6               | 42,0               | -0,6              | 58,3         | 56,0         | -2,3            |
| Sul           | 14,8               | 14,5               | -0,3              | 16,5         | 16,6         | 0,1             |
| Centro-Oeste  | 6,9                | 7,3                | 0,4               | 8,4          | 9,2          | 0,8             |
| <b>Brasil</b> | <b>100</b>         | <b>100</b>         |                   | <b>100</b>   | <b>100</b>   |                 |

Fonte: IBGE. Elaboração SPI/MP

O aumento da participação das regiões menos desenvolvidas no valor adicionado bruto nacional reflete o seu maior dinamismo econômico nos últimos anos, conforme apontado no gráfico 15 a seguir. Entre 2004 e 2008, observam-se as maiores taxas anuais de crescimento do valor adicionado nas regiões Norte (5,4%), Nordeste (5,4%) e Centro-Oeste (4,9%), ao passo que a taxa nacional foi de 4,6% ao ano. Essas taxas foram impulsionadas pelo melhor desempenho dessas regiões nos serviços, cuja dinâmica é fortemente associada ao aquecimento dos mercados regionais internos, e que apresentou o crescimento mais expressivo entre as atividades econômicas no período (5,7% ao ano). No caso da indústria, que cresceu no país ao ritmo de 2,4% ao ano, as maiores taxas regionais foram registradas no Norte (4,4%) e no Nordeste (3,3%), seguidos do Sudeste e Centro-Oeste, ambos com ritmo de crescimento em torno de 2,7% ao ano. O Nordeste e o Norte também apresentaram taxas positivas na agropecuária – 3,5% e 3,3%, respectivamente – contribuindo para a relativa estabilidade do valor da produção do setor observada no período em âmbito nacional (0,3%).

Gráfico 15. Taxa de crescimento médio anual do valor adicionado bruto nacional e valor adicionado das atividades econômicas entre 2004 e 2008



Fonte: IBGE. Elaboração SPI/MP

Em função da evolução das atividades econômicas em cada região, também são observadas alterações na sua participação sobre o valor adicionado por atividades econômicas entre 2004 e 2008. Os movimentos mais evidentes são os aumentos nas participações relativas no valor adicionado nacional da agropecuária das regiões Nordeste (passou de 17,4% em 2004 para 19,7% em 2008) e Norte (de 7,9% para 8,9%), contrabalanceados por uma queda de participação relativa mais expressiva no Centro-Oeste (de 20% para 17,8%). Também vale destacar o aumento da participação relativa das regiões Norte e Nordeste na indústria, em contraste com a queda mais expressiva da participação relativa da região Sul.

Esse movimento é bastante positivo, considerando os efeitos dinâmicos que o segmento industrial exerce sobre a atividade econômica por conta dos seus encadeamentos para frente e para trás com a agropecuária e os serviços, pela sua importância para difusão de inovações e progresso técnico nos sistemas produtivos, pela sua oferta de postos de trabalho mais protegidos e com maiores remunerações. No caso dos serviços, observam-se movimentos mais estáveis, mantendo-se a tendência de aumento da participação relativa das regiões menos desenvolvidas, nas quais o aquecimento do consumo interno, fortemente impulsionado por políticas públicas distribuidoras de renda, foi mais intenso nos últimos anos.

Tabela 9. Participação das Grandes Regiões no valor adicionado bruto a preços básicos, por atividades econômicas - 2004-2008

| Regiões             | Agropecuária (%) |              | Indústria (%) |              | Serviços (%) |              |
|---------------------|------------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
|                     | 2004             | 2008         | 2004          | 2008         | 2004         | 2008         |
| <b>Norte</b>        | 7,9              | 8,9          | 5,3           | 5,8          | 4,6          | 4,7          |
| <b>Nordeste</b>     | 17,4             | 19,7         | 11,2          | 11,6         | 13,4         | 13,7         |
| <b>Sudeste</b>      | 27,2             | 26,4         | 59,6          | 60,3         | 55,5         | 55,2         |
| <b>Sul</b>          | 27,6             | 27,1         | 18,9          | 17,2         | 16,1         | 15,7         |
| <b>Centro-Oeste</b> | 20,0             | 17,8         | 5,0           | 5,0          | 10,4         | 10,6         |
| <b>Brasil</b>       | <b>100,0</b>     | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>  | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: IBGE. Elaboração SPI/MP

Outro indicador das diferenças entre os tecidos produtivos regionais são as exportações brasileiras, que, no período de 2003 a 2010, cresceram 176% (valor em US\$). A análise por fator agregado evidencia um aumento da participação dos produtos básicos na pauta, de 29% para 45%. Em termos regionais, os maiores crescimentos, de 311% e 264%, ocorreram, respectivamente, no Centro-Oeste e no Norte, cujas participações no valor total das exportações alcançaram aproximadamente 7,5% e 7,7% em 2010.

Tal movimento reflete, principalmente, a grande expansão na exportação de produtos básicos nessas regiões, impulsionada pelo aquecimento da demanda global por produtos agrícolas e minerais, especialmente da China, e pelo aumento dos preços. Esse contexto tem proporcionado níveis de preços internacionais atrativos que favorecem o aumento da indústria extrativa na região Norte, especialmente a relacionada ao minério de ferro, além da expansão das fronteiras agrícola e da pecuária para o centro-norte do país, com destaque para cultura de soja e produção de carne, ampliando as participações dessas regiões na pauta de exportações.

Entretanto, o Sudeste continua sendo a região com maiores exportações, tendo inclusive ampliado sua participação, de 53,2%, em 2003 para 57,2%, em 2010. Nessa região, também se verificou um expressivo aumento das exportações de produtos básicos (480%), que dobraram sua participação na pauta de 20% em 2003 para 40% em 2010.

Cabe destacar crescimentos das exportações de bens industrializados na região Centro-Oeste (269%), em que o segmento responde por 17% da pauta de exportações da região e nas regiões Sudeste (123%) e Nordeste (141%), onde o segmento responde por parcelas consideráveis das pautas. Tais regiões foram as maiores responsáveis pelo crescimento da ordem de 158% nas exportações de semimanufaturados e de mais de 100% nas exportações de manufaturados, bens geradores de maior valor agregado, menos sensíveis às variações de preços dos mercados internacionais e para os quais os fluxos de comércio mundial são mais dinâmicos.

Tabela 10. Variação das exportações de 2003 a 2010 por fator agregado e regiões (volume em US\$)

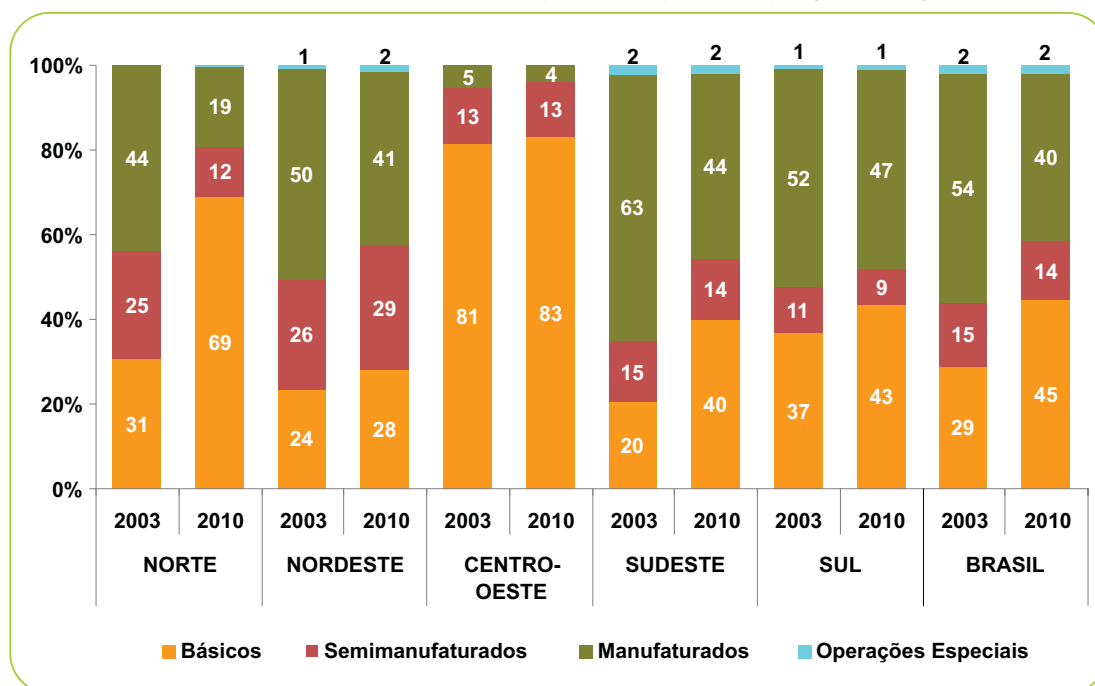
| Regiões             | Básicos (%) | Industrializados (A+B) (%) | Semimanufaturados (A) (%) | Manufaturados (B)(%) | Total (%)  |
|---------------------|-------------|----------------------------|---------------------------|----------------------|------------|
| <b>Norte</b>        | 710         | 64                         | 77                        | 57                   | 264        |
| <b>Nordeste</b>     | 211         | 141                        | 196                       | 114                  | 160        |
| <b>Centro-Oeste</b> | 319         | 269                        | 302                       | 187                  | 311        |
| <b>Sudeste</b>      | 480         | 123                        | 187                       | 107                  | 196        |
| <b>Sul</b>          | 131         | 76                         | 59                        | 79                   | 97         |
| <b>Brasil</b>       | <b>325</b>  | <b>113</b>                 | <b>158</b>                | <b>101</b>           | <b>176</b> |

Fonte: Secex/MDIC. Elaboração SPI/MP

O crescimento dos produtos básicos a taxas superiores as dos industriais significou ganho de participação relativa dos primeiros na pauta de exportações entre 2003 e 2010, com destaque para o Centro-Oeste e para o Norte. Sudeste e Sul ainda apresentam o maior percentual de exportações de manufaturados (44% e 47%, respectivamente), indicando que são economias com maior diversificação produtiva, embora o Nordeste já tenha 41% de manufaturados entre o que exporta.



Gráfico 16. Composição da pauta de exportações por grandes regiões – 2003/2010



Fonte: Secex/MDIC. Elaboração SPI/MP

Não há sinalização de reversão da tendência de ampliação da demanda internacional de *commodities*, e o conseqüente aumento dos seus níveis de preço. Essa tendência deve ser vista como uma oportunidade de garantir a manutenção de superávits comerciais, ao mesmo tempo em que pode ser aproveitada para gerar incentivos às atividades que geram maior valor agregado, sobretudo por meio de políticas de adensamento das cadeias produtivas. Por exemplo, a expansão de investimentos para exploração de petróleo pode criar as condições para elevar os negócios em torno do fornecimento de bens de capital, componentes e serviços especializados.

O desafio de avançar rumo a uma inserção cada vez mais competitiva das exportações brasileiras no mercado exterior, ampliando a pauta de bens de maior valor agregado, é indissociável da consolidação da capacidade de geração de inovação e desenvolvimento tecnológico no país. Nesse sentido, a retomada das políticas industriais ativas e o ganho de capacidade de investimento do governo têm contribuído para que as ações voltadas para o fomento às atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação mobilizem um maior número de instituições e de recursos.

Nos últimos anos, o Brasil tem intensificado seus esforços públicos e privados para gerar inovação, ampliando seus gastos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), expressos como porcentagem do PIB, de 0,9% em 2004 para 1,19% em 2010. A decomposição do gasto aponta para uma maior contribuição do dispêndio público, que representava 0,60% do PIB, ao passo que a parcela privada atingia 0,59% do PIB. A manutenção desse ritmo de crescimento permitiria o alcance de índice superior a 1,5% do PIB

em 2015, patamar próximo ao verificado atualmente na China (1,54% em 2008) e superior aos observados na Itália (1,27% em 2009) e na Espanha (1,38% em 2009), por exemplo. Esse esforço criaria maiores possibilidades de ganhos de competitividade nos segmentos produtivos brasileiros, com repercussões sobre os indicadores de desenvolvimento econômico e social do país.

Sob esse aspecto, as perspectivas brasileiras parecem positivas, tendo em vista a tendência recente de crescimento do número de empresas industriais que implementaram inovações de produto e/ou processo entre 2001 e 2008. Importante ressaltar que a tendência foi generalizada em todas as regiões do país, com destaque para o desempenho de regiões menos desenvolvidas. Conforme a tabela 11 abaixo, comparando os períodos de 2006-2008 com 2001-2003, observam-se crescimentos mais expressivos no número de empresas inovativas nas regiões Centro-Oeste (65,4%) e Norte (42%). O Sudeste, que respondia por mais de 50% do total das empresas que implementaram inovações de produto e/ou processo entre 2006-2008, também obteve desempenho acima da média nacional, com crescimento de 37,5%.

Tabela 11. Número de empresas das indústrias extrativa e de transformação que implementaram inovações de produto e/ou processo, por grandes regiões

| Região              | 2001-2003<br>(a) | 2003-2005<br>(b) | 2006-2008<br>(c) | Var. %<br>(b/a) | Var. %<br>(c/b) | Var. %<br>(c/a) |
|---------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Norte</b>        | 872              | 944              | 1.239            | 8,2             | 31,3            | 42,0            |
| <b>Nordeste</b>     | 2.653            | 2.915            | 3.618            | 9,9             | 24,1            | 36,4            |
| <b>Sudeste</b>      | 14.724           | 16.040           | 20.253           | 8,9             | 26,3            | 37,5            |
| <b>Sul</b>          | 8.391            | 9.028            | 10.879           | 7,6             | 20,5            | 29,7            |
| <b>Centro-Oeste</b> | 1.396            | 1.451            | 2.310            | 3,9             | 59,2            | 65,4            |
| <b>Brasil</b>       | <b>28.036</b>    | <b>30.377</b>    | <b>38.299</b>    | <b>8,4</b>      | <b>26,1</b>     | <b>36,6</b>     |

Fonte: Pintec/IBGE. Elaboração: SPI

Outra constatação significativa é que o percentual de empresas das indústrias extrativas e de transformação que implementaram inovações de produto e/ou processos em relação ao total de empresas desses segmentos foi crescente entre 2001-2003 e 2006-2008. Esse movimento foi constatado em todas as regiões, sinalizando uma tendência de aumento da propensão à inovação das empresas brasileiras. Os maiores percentuais foram observados nas regiões Sul, onde 41,6% das empresas inovaram no período 2006-2008, e Centro-Oeste, onde a taxa foi próxima de 40%. O Centro-Oeste também registrou o maior crescimento dos índices (de 31,7% para 39,9%), seguido do Sudeste (de 31,4% para 37,2%).

Tabela 12. Percentual de empresas das indústrias extrativa e de transformação que implementaram inovações de produto e/ou processo, por grandes regiões

| Regiões             | 2001-2003     |                              |              | 2006-2008      |                              |              |
|---------------------|---------------|------------------------------|--------------|----------------|------------------------------|--------------|
|                     | Total         | Inovação de produto/processo | %            | Total          | Inovação de produto/processo | %            |
| <b>Norte</b>        | 2.498         | 872                          | 34,9%        | 3.463          | 1.239                        | 35,8%        |
| <b>Nordeste</b>     | 8.194         | 2.653                        | 32,4%        | 10.699         | 3.618                        | 33,8%        |
| <b>Sudeste</b>      | 46.922        | 14.724                       | 31,4%        | 54.418         | 20.253                       | 37,2%        |
| <b>Sul</b>          | 22.245        | 8.391                        | 37,7%        | 26.133         | 10.879                       | 41,6%        |
| <b>Centro-Oeste</b> | 4.403         | 1.396                        | 31,7%        | 5.784          | 2.310                        | 39,9%        |
| <b>Brasil</b>       | <b>84.262</b> | <b>28.036</b>                | <b>33,3%</b> | <b>100.496</b> | <b>38.299</b>                | <b>38,1%</b> |

Fonte: Pintec/IBGE. Elaboração: SPI/MP

No que se refere aos esforços públicos, o cenário no campo da inovação tecnológica para os próximos anos é positivo. Vale destacar que o gasto público em P&D/PIB passou de 0,48% em 2004 para 0,60% em 2009. Ademais, estão sendo aprofundadas medidas de política que consolidam e modernizam os instrumentos de apoio à inovação no setor produtivo brasileiro, aproximando-os daqueles adotados nos países desenvolvidos, tais como a criação e ampliação de fundos orçamentários e linhas de financiamento para inovação, o aperfeiçoamento de marcos legais que procuram aproximar as universidades, os centros de pesquisa e setor produtivo, bem como concedem incentivos fiscais para as atividades de C,T&I e potencializam a utilização do poder de compra estatal visando ao desenvolvimento de tecnologia nacional. O aprofundamento de tais medidas, sobretudo com o lançamento do Plano Brasil Maior, deverá contribuir para melhores resultados até 2015.

Para avançar na redução da distância entre a capacidade de inovação tecnológica do país em relação a outras economias, é fundamental ampliar a participação de setores de alta e média-alta tecnologia na matriz de produção do país. Nesse sentido, serão apresentadas tendências recentes que podem ser utilizadas para apontar algumas perspectivas.

A tabela 13 abaixo apresenta a evolução dos vínculos formais por região da indústria de transformação segmentada por grau de intensidade tecnológica, conforme metodologia da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Tabela 13. Variação dos vínculos formais da indústria de transformação entre 2004 e 2010

| Região              | Intensidade tecnológica* |            |                |             |                |             |                |             |
|---------------------|--------------------------|------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
|                     | Alta                     |            | Média-Alta     |             | Média-Baixa    |             | Baixa          |             |
|                     | Abs.                     | %          | Abs.           | %           | Abs.           | %           | Abs.           | %           |
| <b>Norte</b>        | (1.041)                  | -3,1       | 14.463         | 52,6        | 21.793         | 53,5        | 1.250          | 1,1         |
| <b>Nordeste</b>     | (937)                    | -7,9       | 27.191         | 39,1        | 79.965         | 62,8        | 92.203         | 15,2        |
| <b>Sudeste</b>      | (1.172)                  | -0,6       | 301.393        | 42,6        | 206.875        | 22,7        | 173.445        | 12,1        |
| <b>Sul</b>          | 8.276                    | 26,0       | 120.386        | 49,9        | 76.094         | 23,9        | 97.458         | 9,3         |
| <b>Centro-Oeste</b> | 2.589                    | 29,3       | 32.535         | 127,0       | 21.717         | 49,1        | 7.053          | 2,8         |
| <b>Total</b>        | <b>7.715</b>             | <b>2,9</b> | <b>495.968</b> | <b>46,3</b> | <b>406.444</b> | <b>28,2</b> | <b>371.409</b> | <b>10,8</b> |

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: SPI

\* Classificação extraída de: OECD, Directorate for Science, Technology and Industry, STAN Indicators, 2003.

Observa-se que um dos segmentos mais dinâmicos foi o de média-alta intensidade tecnológica, no qual foram registrados mais de 500 mil empregos e as maiores taxas de crescimento entre 2004 e 2010 (49,4% em âmbito nacional). Os aumentos foram expressivos em todas as regiões do país, destacando-se os maiores valores absolutos registrados no Sudeste e no Sul, áreas de maior concentração espacial do segmento, e as maiores taxas de crescimento observadas nas regiões Centro-Oeste e Norte.

O segmento de média-baixa intensidade tecnológica também teve um bom desempenho, com geração de cerca de 400 mil vínculos e crescimento de 28,2%, apresentando também crescimento generalizado nas regiões. Neste caso, a região mais dinâmica foi o Nordeste, com geração de quase 80 mil vínculos e crescimento de 62,8%.

O segmento de baixa intensidade tecnológica, mais intensivo em mão de obra, foi o que gerou o maior número de empregos (em torno de 685 mil) apesar de ter apresentado crescimento relativamente reduzido (21,8%), quando comparado aos de intensidade tecnológica média. Por fim, o segmento mais intensivo em tecnologia apresentou a menor taxa de crescimento (2,9%), além de comportamento bem heterogêneo entre as regiões. Foram registradas taxas elevadas de crescimento dos vínculos no Sul (26%) e no Centro-Oeste (29,3%), que contrastaram com quedas nas demais regiões.

Os resultados sugerem que a base produtiva industrial pode estar avançando para um estágio mais complexo, com maior participação de setores intensivos em tecnologia e que geram maior valor agregado. De modo geral, essa tendência parece mais acelerada nas regiões menos desenvolvidas, sinalizando um cenário de redução das distâncias entre as estruturas produtivas das regiões brasileiras. A observação do dinamismo do segmento de média-alta intensidade tecnológica, composto pelas atividades de produção de

máquinas e equipamentos elétricos, veículos automotores, reboques e semirreboques, produtos químicos, equipamentos para ferrovia e material de transporte, máquinas e equipamentos mecânicos, também sinaliza uma relação com o comportamento da demanda interna, que deverá permanecer como vetor fundamental do desenvolvimento futuro da economia.

O dinamismo dessas atividades nas regiões Norte e Centro-Oeste parece reforçar as potencialidades de adensamento do tecido produtivo e melhor aproveitamento dos efeitos multiplicadores de investimentos crescentes em sistemas de produção de produtos básicos voltados para exportação. Do mesmo modo, são boas as perspectivas de criação de oportunidades em torno do maior dinamismo do segmento industrial de média-baixa intensidade tecnológica observado no Nordeste, influenciados pela instalação de novas plantas produtivas em setores como a produção naval e o refino de petróleo induzidas pela ação federal, sob a forma de investimentos diretos das empresas estatais ou uso do poder de compra do governo.

Em síntese, a concretização de um cenário de crescimento com convergência das grandes regiões requer o estímulo a atividades econômicas geradoras de maior valor agregado e encadeamentos na cadeia produtiva, gerando ocupações de qualidade e maior competitividade, inclusive para que o Brasil ganhe participação no mercado nas áreas de maior densidade tecnológica, com impactos positivos sobre sua estrutura produtiva. Vale lembrar que as próprias condições de financiamento serão decisivas para induzir investimentos privados com potencial de fortalecimento de cadeias produtivas, sobretudo para as regiões menos desenvolvidas, destacando-se o papel que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social vem desempenhando, evidenciado por sua alta participação na formação bruta de capital fixo.

## **Educação**

Outro aspecto fundamental e que constitui condição para a convergência de condições econômicas e sociais entre as regiões, acompanhada da tendência à interiorização, é a educação, determinante para a inclusão social, a efetivação de direitos, a inovação, as atividades econômicas intensivas em conhecimento e a formação de mão de obra nos vários níveis. Nesse sentido, a expectativa é que o cenário de desenvolvimento produtivo com ampliação das oportunidades mais bem distribuídas ao longo do território brasileiro se realizará a partir da associação entre fomento à produção, à inovação e à educação, aplicadas às bases produtivas locais, aumentando os gastos nessas áreas e gerando dinâmicas econômicas e sociais virtuosas.

Para tanto, será essencial a materialização da perspectiva de expansão – em regime de colaboração entre a União e os demais entes federados – dos gastos em educação

sobre o PIB, conforme previsto no Plano Nacional de Educação (PNE) para os próximos 10 anos, financiando as ações de ampliação da frequência e permanência na escola, a infraestrutura escolar, a formação e a valorização dos profissionais de magistério, o fomento à pesquisa e à extensão e o aumento do número de mestres e doutores, inclusive entre os quadros docentes da educação básica. O cenário proposto para os próximos 10 anos dá continuidade à ampliação dos gastos em educação, estimando-se investimentos na educação de 7% do PIB em 2020.

A desconcentração dos recursos cognitivos no Brasil tem sido objeto de uma série de políticas e ações, impulsionadas pelo lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007. Essas políticas têm proporcionado desde o aumento do atendimento na educação infantil e da qualidade da educação básica até a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e da Rede Federal de Educação Superior, que busca não apenas aumentar o número de matrículas, mas oferecer acesso a esses níveis de ensino nas regiões em que a oferta é especialmente reduzida.

Entre os diversos indicadores que podem contribuir para a análise do estoque de conhecimento de uma população está a média de anos de estudo. Para a população brasileira, esse número era de 7,5 anos em 2009. Esse indicador levanta a discussão sobre uma série de variáveis que o influenciam, como políticas de acesso e de permanência, garantindo a formação integral do indivíduo, cada vez mais relevante para uma sociedade cuja estrutura produtiva deve ser intensiva em conhecimento.

A análise desse indicador numa perspectiva regional mostra evolução positiva entre 2004 e 2009 para todas as regiões, embora ainda persistam diferenças entre elas, especialmente entre Sudeste e Nordeste, de quase 2 anos de estudo. A evolução da média de anos de estudo nas regiões vem se dando gradualmente, sob o impacto de um conjunto de ações e políticas voltadas às diversas dimensões da política educacional.

Tabela 14. Média de anos de estudo da população acima de 15 anos

| Regiões             | Média de anos de estudo da população acima de 15 anos |      |           |
|---------------------|---|------|-----------|
|                     | 2004  | 2009 | 2009-2004 |
| <b>Norte</b>        | 6,2   | 7,1  | 0,8       |
| <b>Nordeste</b>     | 5,5   | 6,3  | 0,8       |
| <b>Sudeste</b>      | 7,5   | 8,2  | 0,7       |
| <b>Sul</b>          | 7,2   | 7,9  | 0,7       |
| <b>Centro-oeste</b> | 7,1   | 7,8  | 0,8       |
| <b>Brasil</b>       | 6,8   | 7,5  | 0,7       |

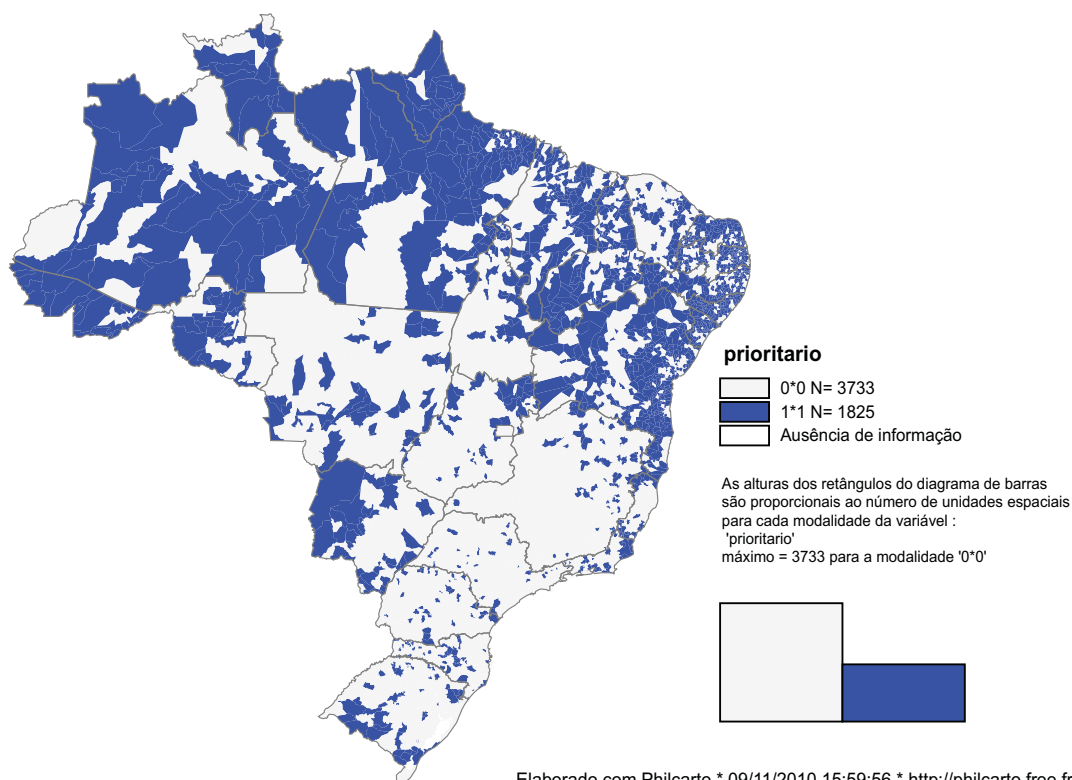
Fonte: PNAD 2004 e 2009. Elaboração SPI/MP.  
Obs.: População de 15 anos ou mais.

A tendência à evolução positiva da média de anos de estudo, a um ritmo mais acelerado nas regiões menos desenvolvidas, será reforçada pelas metas de ampliação, presentes no PNE, da frequência aos diversos níveis e modalidades de ensino, que também apresentam diferenças quando comparadas por grandes regiões.

A qualidade da educação, especialmente da educação básica, é um fator que contribui para a desigual distribuição dos recursos cognitivos entre as regiões. Entre os possíveis parâmetros para a análise da qualidade da educação básica, estão as taxa de fluxo e de desempenho. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) agrega esses dois tipos de indicadores, traduzindo a qualidade da educação em uma nota de 0 a 10, para cada uma das etapas da educação básica – anos iniciais e finais do ensino fundamental e ensino médio.

Em 2009, o IDEB do país para os anos iniciais de ensino fundamental era de 4,6, registrando expansão de 0,8 ponto desde 2005, ano inicial da série. O mapa 3 mostra os municípios com IDEB mais baixo e considerados prioritários pelo Ministério da Educação (MEC), apontando para uma concentração de municípios com baixa qualidade do ensino nas regiões Norte e Nordeste

Mapa 3. Municípios Prioritários com base no Ideb 2009

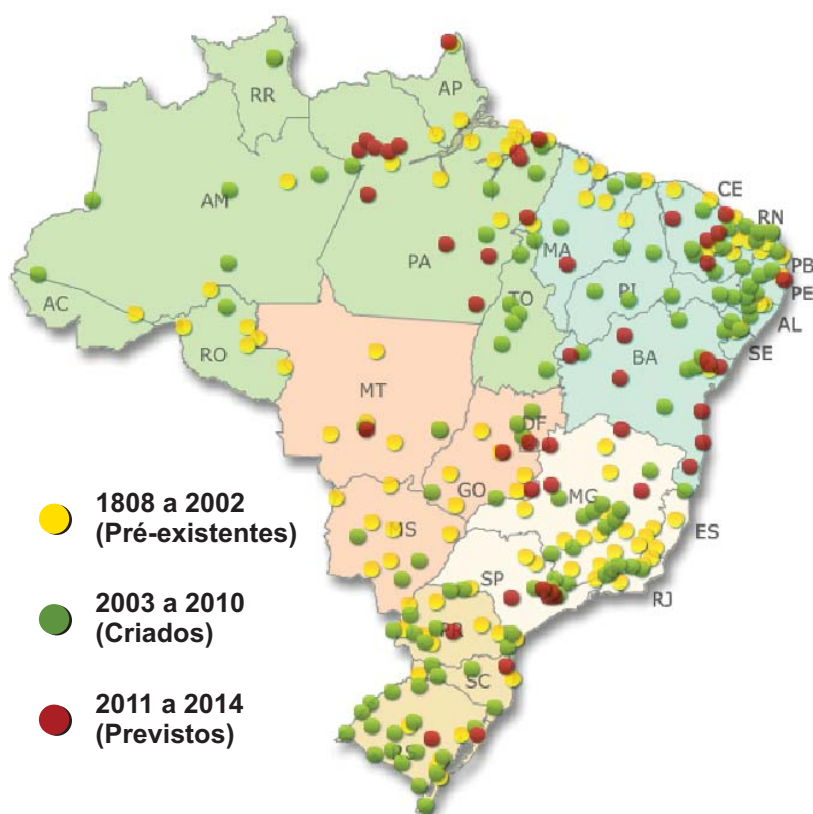


Elaboração: SPI/MP; Fonte: MEC

O mapa 3 mostra que a expansão das políticas de educação básica deve estar dirigida, prioritariamente, às regiões Norte e Nordeste. Tal como os Planos de Ações Articuladas, impulsionados pelo MEC, a partir dos quais são elaborados diagnósticos dos sistemas de ensino e concedido apoio técnico e financeiro prioritário àqueles com menor Ideb. A convergência dos municípios em torno da média esperada para o Ideb em 2020 – de 6 pontos – requer a ampliação dessas medidas voltadas aos sistemas mais frágeis.

Por fim, vale destacar que, associando educação à pesquisa e desenvolvimento, a perspectiva para 2015 é de maior articulação entre dinâmicas produtivas locais e a educação profissional e superior, em função da expectativa de ampliação das matrículas e de unidades, combinada com a análise de polos de desenvolvimento econômico. Para tanto, será central a expansão das redes federais de educação profissional e tecnológica (passando a 563 estabelecimentos) e superior (passando a 321 campi e a 63 universidades). Os mapas abaixo mostram a distribuição pelo território das duas redes após a expansão prevista, resultando não apenas em maior capilaridade, mas também em sua interiorização, criando sinergias com a dinâmica produtiva e populacional em curso no Brasil.

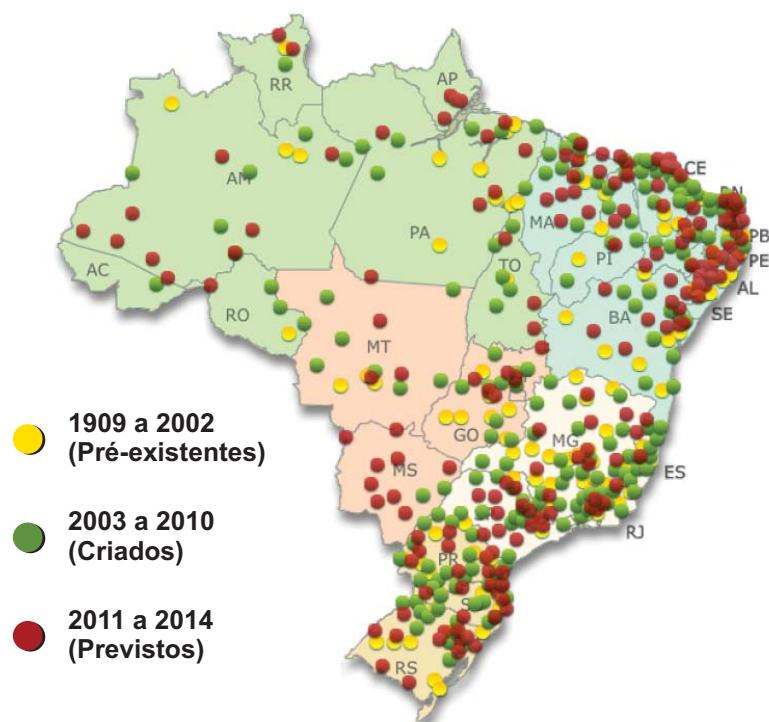
Mapa 4. Rede Federal de Educação Superior



Fonte: MEC



Mapa 5. Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica



Fonte: MEC

## Mercado de Trabalho, Rendimentos e Regiões Homogêneas

As projeções do mercado de trabalho brasileiro para 2015 apontam boas perspectivas para a redução dos desequilíbrios regionais. A reprodução da dinâmica de crescimento econômico com melhoria na distribuição de renda e inclusão social tenderá a manter o maior dinamismo dos mercados de trabalho das regiões menos desenvolvidas, aprofundando os movimentos em curso de criação de postos de trabalho, redução do desemprego, aumento da formalidade e crescimento dos níveis de rendimento.

Cabe destacar que o crescimento médio da geração de emprego formal nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foi bem superior à média brasileira nos últimos anos<sup>8</sup>. Tais regiões, que abarcavam menos de 30% do total de ocupações formais do país em 2004, responderam por quase 40% do saldo total de ocupações formais geradas entre 2004 e 2009. Essa dinâmica foi mais intensa nas regiões Norte e Nordeste, que também apresentaram maior grau de formalização do emprego no período – a formalidade subiu 20,1% no Norte (de 33,7% em 2004 para 40,5% em 2009) e 21,1% no Nordeste (de 30,7% para 37,2%). A manutenção dessa trajetória até 2015 deverá reduzir a concentração da maior parcela relativa de empregos de baixa qualidade e sem proteção social nessas regiões, bem como a distância entre os seus níveis de formalidade e os atualmente verificados nas demais regiões do país – próximos a 65% no Sudeste e no

8 Conforme microdados das PNAD's 2004 e 2009.

Sul e em torno de 55% no Centro-Oeste.

O cenário de 2015 também aponta para uma redução das desigualdades de rendimentos do trabalho, com manifestação mais intensa no Norte e Nordeste, onde são observadas as diferenças mais expressivas. Nessas regiões, a queda na desigualdade dos rendimentos deverá ser maior em função dos ritmos mais intensos de geração de postos de trabalho e de formalização da ocupação, bem como pela maior participação dos rendimentos iguais a um salário mínimo em seus mercados. Em 2009, nas regiões Nordeste e Norte, respectivamente 29,3% e 19,6% dos rendimentos das ocupações formais eram iguais a um salário mínimo, patamares bem superiores ao índice nacional de cerca de 13%<sup>9</sup>. Dessa forma, a continuidade da valorização real do salário mínimo, projetada para os próximos anos continuará apresentando impactos na redução das diferenças de rendimentos do trabalho nessas regiões.

A desconcentração territorial do crescimento econômico e da geração de empregos de qualidade representa grandes desafios para tornar o mercado de trabalho mais equitativo e para consolidar um mercado de consumo de massa nacional. É imperativo tornar mais equânimes a apropriação dos excedentes econômicos gerados com a elevação do nível de atividade e com os aumentos da produtividade, ampliando a base territorial de consumidores do mercado interno e garantindo a sua propensão a consumir. Nesse sentido, o cenário de referência para 2015 pressupõe a manutenção da interiorização e desconcentração do emprego da mão de obra, gerando postos de trabalho mais produtivos e com maiores rendimentos nas regiões menos dinâmicas.

Uma análise mais precisa da atual organização do território brasileiro, suas perspectivas e elementos dinamizadores, pode ser realizada a partir da sua divisão em regiões homogêneas<sup>10</sup>, que extrapolem as divisões geográficas institucionais e apontem identidades socioeconômicas, padrões demográficos, biomas e níveis de antropização. Com base nesses critérios, o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, realizado pelo Ministério do Planejamento, apresenta as seguintes regiões de referência: Bioma Florestal Amazônico, Centro-Oeste, Centro-Norte, Semiárido Nordestino, Litoral Sudeste-

---

9 Microdados da PNAD 2009.

10 Bioma Florestal Amazônico: área correspondente à delimitação do Plano Amazônia Sustentável – PAS, com indicadores sociais e econômicos abaixo da média nacional e baixa densidade demográfica.

Sertão Semiárido Nordestino: região com os menores índices de desenvolvimento humano do país, com predominância de caatinga ou semiárido, caracterizada pela ocupação antiga e relativamente rarefeita.  
Litoral norte-nordeste: área de ocupação antiga, caracterizada por elevado grau de urbanização, alta densidade urbana e indicadores de desenvolvimento econômico e social abaixo da média nacional.

Sudeste-sul: região de maior nível de desenvolvimento econômico, possui uma rede urbana mais bem estruturada e concentra grande parcela da população e da atividade econômica do país.

Centro-Oeste: é composto pelos cerrados ocidentais, de grande dinamismo, com fronteira agropecuária dinâmica, que arrasta consigo forte processo de urbanização e de desenvolvimento da infraestrutura atrelada ao padrão agroexportador baseado na pecuária extensiva, na exportação de recursos naturais e monoculturas atuais.

Centro-Norte: região composta pelos cerrados orientais, de menor nível de desenvolvimento, com ocupação mais recente e que apresenta paralelos com os cerrados ocidentais.

Sul, e Litoral Norte-Nordeste, concentrando-se historicamente, nos últimos dois territórios, a renda, a população e o acesso a serviços.

A dinâmica desses territórios aponta um movimento de interiorização da população rumo ao oeste e noroeste, com maior intensidade da ocupação do Bioma Amazônico e da região Centro-Norte, que apresentaram as maiores taxas de crescimento populacional anual entre 2000 e 2010 (2,32% e 1,84%, respectivamente<sup>11</sup>), proporcionando uma redução da concentração da população brasileira no litoral, em especial no Sudeste-Sul. No que se refere à atividade econômica, a região Centro-Norte registrou a maior taxa média de crescimento anual do valor adicionado bruto entre 2004-2008 (3%), seguida do Semiárido (2,4%) e Litoral Norte-Nordeste (1,91%), ao passo que o Litoral Sudeste-Sul, região com maior participação no total do valor adicionado em 2008 (70,5%), registrou a menor taxa entre as regiões (1,72%)<sup>12</sup>.

O perfil do crescimento econômico das regiões que apresentaram maior dinamismo também revela aspectos importantes. No caso do Bioma Amazônico, que apresenta maior tendência de crescimento demográfico, observou-se uma taxa expressiva de crescimento anual do valor adicionado da agropecuária entre 2004 e 2008 (1,8%), bem superior à média do país (0,13%), apontando para o desafio de conciliação da pressão antrópica e expansão da atividade agrícola com a preservação e o aproveitamento de sua diversidade biológica. No caso da região Centro-Norte, seu maior dinamismo entre as regiões no que tange ao nível de atividade e de geração de emprego formal, foi sustentado pelo amadurecimento de sua matriz de produção, tendo alcançado taxas de crescimento anual expressivas na agropecuária (1,66%), nos serviços (2,83%), e, especialmente, na indústria (4,54%), segmento em que alcançou o melhor resultado nacional. No caso do Semiárido, destaca-se o contraste entre a apresentação da menor taxa de crescimento populacional do país entre 2000 e 2010 (0,73%) com o registro da segunda maior taxa de crescimento anual do valor adicionado (2,4%) entre as regiões entre 2004/2008, a maior taxa de crescimento anual no setor agropecuário (1,93%), a segunda maior taxa no setor da indústria (1,23%) e a maior taxa verificada no setor de serviços (2,84%). Uma tendência nacional foi o melhor desempenho relativo e o crescimento generalizado no território do setor de serviços, que apresentou taxas de crescimento anuais superiores a 2% em todas as regiões.

Em relação à evolução da ocupação formal, foram acrescentados cerca de 12,6 milhões de novos postos entre 2004 e 2010<sup>13</sup>. Foi observada taxa de crescimento da ocupação mais expressiva no Bioma Amazônico, onde ocorreu aumento de 65,2% do estoque de ocupações formais entre 2004 e 2010, seguido do Centro-Norte (60,8%), do Semiárido

11 Dados dos Censos 2000 e 2010.

12 Contas Regionais do Brasil 2004-2008. IBGE.

13 RAIS/MTE 2004 e 2010.

(52,6%) e do Litoral Norte-Nordeste (45,4%). O Litoral Sudeste-Sul obteve o menor crescimento no estoque de ocupação formal (37%), apontando tendência similar à verificada na análise da evolução do valor adicionado.

Os setores que registraram maior crescimento do estoque de ocupações formais foram: a construção civil (124,3%), a indústria extrativa mineral (50,3%), o comércio (50%) e os serviços (44,9%). No que tange à indústria, destacam-se o grande crescimento da ocupação na indústria extrativa mineral no Centro-Norte (quase 300%), no Litoral Norte-Nordeste (63,6%) e no Litoral Sul-Sudeste (44,7%), ao passo que foi observado crescimento acima da média nacional nos postos na indústria de transformação no Semiárido (59,4%), no Centro-Oeste (47,4%) e no Litoral Norte-Nordeste (35,4%).

Destacam-se também as significativas taxas de crescimento de ocupações na administração pública no Bioma Amazônico (74,9%), no Centro-Norte (48,8%) e no Semiárido (37%). O setor respondeu por parcela significativa das novas ocupações geradas nessas regiões, apontando uma sinergia entre a ampliação da oferta de serviços públicos em regiões carentes com a dinamização do seu mercado de trabalho. No setor da agropecuária, extração vegetal e pesca, destaca-se o forte crescimento da ocupação no Bioma-Amazônico (88,9%), no Centro-Norte (51,3%), e, em menor escala, no Centro-Oeste (26,8%) e no Semiárido (17,3%), apontando a expansão de fronteiras agrícolas rumo ao interior do país.

Tabela 15. Crescimento do Emprego Formal entre 2004 e 2010 – Regiões Homogêneas

| Região (%)                    | Extrativa mineral | Indústria de transformação | Serviços industriais de utilidade pública | Construção civil | Comércio     | Serviços     | Administração pública | Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca | Total        |
|-------------------------------|-------------------|----------------------------|---|------------------|--------------|--------------|-----------------------|--|--------------|
| <b>Bioma Amazônico</b>        | 43,50             | 30,30                      | 53,90                                     | 154,60           | 72,60        | 59,70        | 74,90                 | 88,90  | <b>65,20</b> |
| <b>Centro-Norte</b>           | 295,80            | 19,10                      | 32,70                                     | 135,20           | 86,10        | 73,20        | 48,80                 | 51,30  | <b>60,80</b> |
| <b>Centro-Oeste</b>           | 30,20             | 47,40                      | -1,50                                     | 144,90           | 49,30        | 44,20        | 25,50                 | 26,80  | <b>41,60</b> |
| <b>Litoral Norte-Nordeste</b> | 63,60             | 35,40                      | 21,90                                     | 156,30           | 58,80        | 49,10        | 31,40                 | -9,80  | <b>45,40</b> |
| <b>Litoral Sul-Sudeste</b>    | 44,70             | 30,80                      | 25,80                                     | 108,30           | 45,90        | 43,10        | 17,30                 | 0,80   | <b>37,00</b> |
| <b>Semiárido</b>              | 35,20             | 59,40                      | 11,90                                     | 188,40           | 73,00        | 59,70        | 37,00                 | 17,30  | <b>52,60</b> |
| <b>Total geral</b>            | <b>50,30</b>      | <b>33,10</b>               | <b>22,80</b>                              | <b>124,30</b>    | <b>50,00</b> | <b>44,90</b> | <b>25,70</b>          | <b>8,00</b>                                  | <b>40,30</b> |

Fonte: RAIS 2004 e 2010 - MTE. Elaboração SPI/MP.

Outro ângulo é o da participação setorial na ampliação do emprego formal por território, conforme tabela 16 a seguir, que mostra a importância relativa da administração pública para o emprego nos territórios do Bioma Amazônico, Centro-Norte e Semiárido. Para a faixa litorânea e o Centro Oeste, registra-se maior importância do setor de serviços.

Tabela 16. Contribuição Setorial (%) no Saldo de Ocupação Formal Gerado entre 2004 e 2010 – Regiões Homogêneas

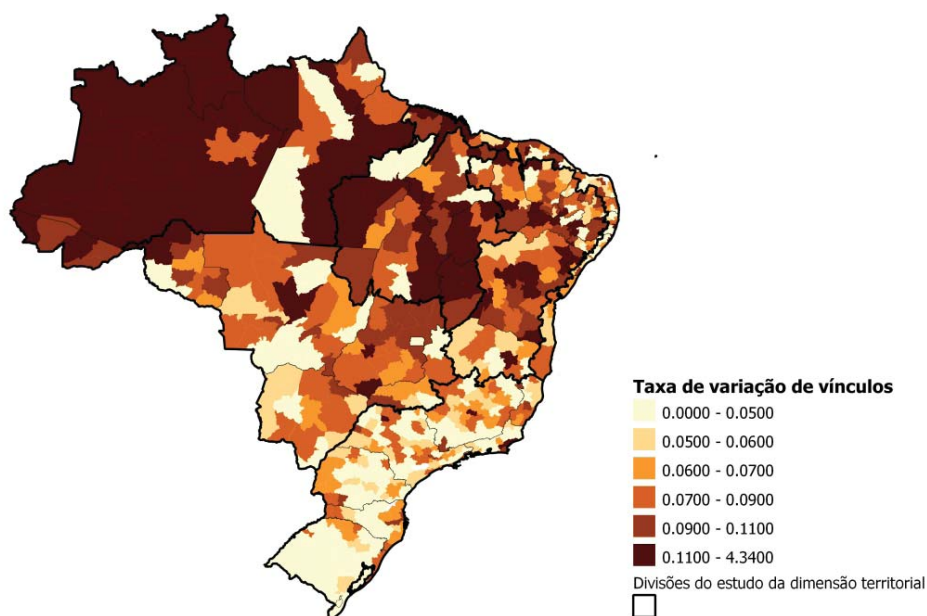
| Região (%)             | Extrativa mineral | Indústria de transformação | Serviços industriais de utilidade pública | Construção civil | Comércio    | Serviços    | Administração pública | Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca | Total        |
|------------------------|-------------------|----------------------------|---|------------------|-------------|-------------|-----------------------|--|--------------|
| Bioma Amazônico        | 0,4               | 8,5                        | 0,9                                       | 7,2              | 16,1        | 21,3        | 43,5                  | 2,1  | 100,0        |
| Centro-Norte           | 3,3               | 3,5                        | 0,6                                       | 9,8              | 24,3        | 16,6        | 33,5                  | 8,5  | 100,0        |
| Centro-Oeste           | 0,3               | 13,1                       | 0,0                                       | 12,4             | 21,7        | 29,2        | 18,4                  | 4,9  | 100,0        |
| Litoral Norte-Nordeste | 0,5               | 10,8                       | 0,6                                       | 15,3             | 19,3        | 32,8        | 21,6                  | -0,8   | 100,0        |
| Litoral Sul-Sudeste    | 0,5               | 18,0                       | 0,7                                       | 10,1             | 22,9        | 39,6        | 8,1                   | 0,1  | 100,0        |
| Semiárido              | 0,5               | 14,3                       | 0,2                                       | 9,3              | 24,3        | 19,5        | 30,0                  | 1,9  | 100,0        |
| <b>Total geral</b>     | <b>0,6</b>        | <b>15,5</b>                | <b>0,6</b>                                | <b>11,0</b>      | <b>22,1</b> | <b>35,1</b> | <b>14,4</b>           | <b>0,8</b>                                   | <b>100,0</b> |

Fonte: RAIS 2004 e 2010 - MTE. Elaboração SPI/MP

As perspectivas de desenvolvimento com redução das desigualdades territoriais tornam-se mais claras quando se conjuga a evolução da ocupação formal com os indicadores de renda e pobreza das regiões de referência. Observa-se um maior dinamismo exatamente naquelas com os menores níveis de renda per capita e as maiores taxas de pobreza do país - Semiárido, Centro-Norte, Bioma Amazônico e Litoral Norte-Nordeste. Esse movimento ocorre juntamente com a redução significativa da pobreza nos últimos anos, apontando um cenário de maior confluência entre as políticas econômica e social que incentivará ainda mais a constituição de mercados de consumo emergentes e de ciclos virtuosos de crescimento em regiões menos desenvolvidas.

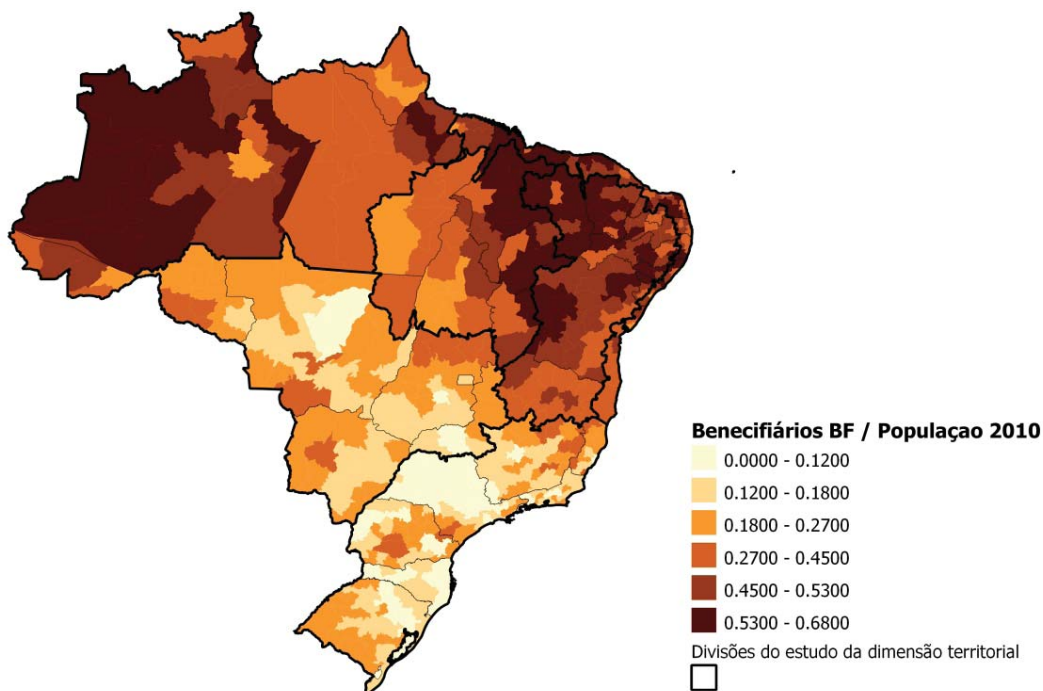
Os cartogramas abaixo ilustram essa tendência, registrando a interiorização dos empregos formais entre 2004-2010 em direção às microrregiões do país com menor valor adicionado per capita em 2008 e com maiores índices relativos de pobreza, estimados a partir da parcela da população beneficiária do Bolsa Família em 2010.

Mapa 6. Taxa de Variação Anual de Vínculos Formais por Microrregião – 2004/2010.



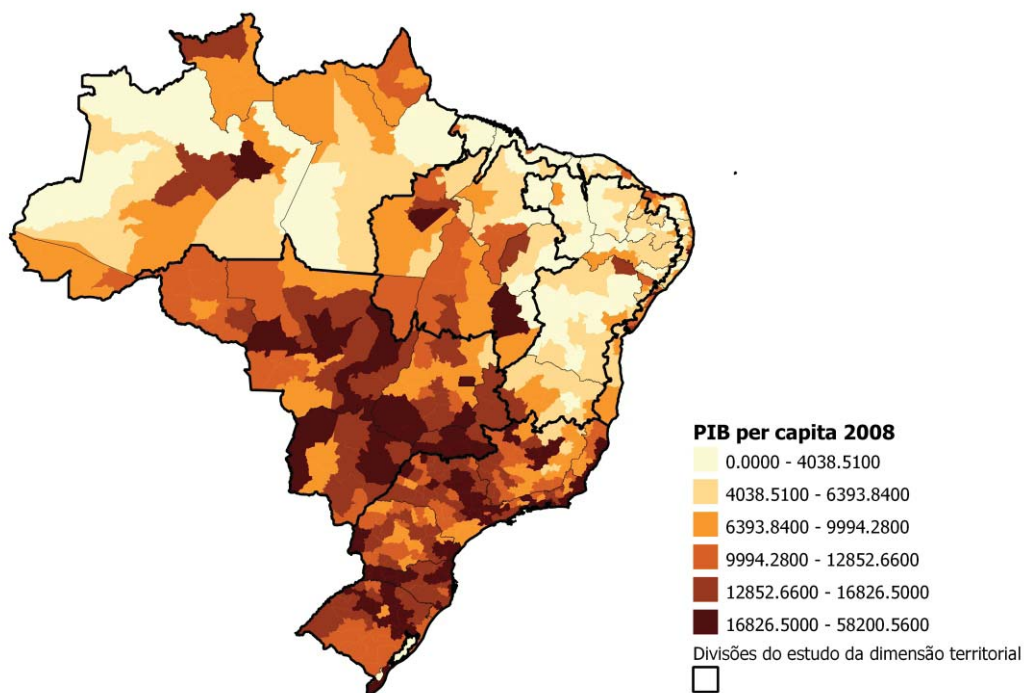
Fonte: RAIS – MTE. Elaboração: SPI/MP

Mapa 7. Parcela da População Beneficiária do Bolsa Família por Microrregião em 2010



Fonte: MDS e Censo demográfico 2010/IBGE. Elaboração: SPI/MP

Mapa 8. Valor Adicionado per Capita por microrregião em 2008



Fonte: IBGE. Elaboração: SPI/MP

A constituição de um mercado de trabalho mais equitativo no território parece fortemente associada ao caráter redistributivo de políticas como o salário mínimo e as transferências governamentais, à inclusão bancária e à ampliação do crédito, bem como ao aumento dos investimentos públicos e privados e ao fomento produtivo de setores como a agricultura, que têm aquecido os mercados de trabalho locais. Por exemplo, em regiões menos dinâmicas, a evolução das ocupações parece traduzir a execução dos projetos de oferta de água para consumo humano e irrigação, a expansão de uma nova fronteira agrícola, o aumento dos investimentos em infraestrutura urbana e social, com o forte impacto na construção civil, bem como a ampliação do comércio e dos serviços puxados pelo consumo interno incentivado por programas de transferência de renda como o Bolsa Família e benefícios previdenciários e assistenciais.

A partir da experiência recente, projeta-se um cenário mais favorável em 2015, tendo em vista o movimento de fortalecimento das políticas públicas de transferência de renda e inclusão social, com destaque para o Plano Brasil Sem Miséria e para a valorização real do salário mínimo entre 2012 e 2015. Também são positivas as perspectivas dos investimentos públicos em infraestrutura social e econômica já anunciados na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento, que geram empregos diretos e indiretos.

Além de apresentar um pacote de investimentos, com volumes financeiros mais elevados e maior amplitude de áreas contempladas, a segunda fase do PAC ampliou a abrangência territorial de sua carteira com maiores investimentos em infraestrutura social em municípios de médio e pequeno porte. Nesse sentido, um grande desafio será a implementação de políticas de desenvolvimento produtivo que proporcionem maior aproveitamento dos efeitos multiplicadores dos investimentos em regiões menos desenvolvidas, buscando a inclusão socioprodutiva das populações e o fortalecimento das atividades produtivas locais.

## **A Infraestrutura e o Desenvolvimento Regional**

As desigualdades territoriais apresentadas pelo Brasil têm bases históricas e complexas. De colônia agroexportadora, cujo dinamismo econômico girava em torno de poucos bens primários, à nação industrializada, mas com forte concentração em torno de alguns polos econômicos, a ocupação do território deu-se de forma desigual. Por conseguinte, a infraestrutura nacional também seguiu o padrão de concentração, reforçando os hiatos de desenvolvimento, investimento e mercados. Sem o estabelecimento de uma malha logística integrada e um sistema de geração e transmissão de energia que incentivasse a integração e o desenvolvimento equilibrado do território, as oportunidades de investimentos ficaram restritas às regiões consolidadas. A crise fiscal das décadas de 1980 e 1990, e a consequente queda dos investimentos, deteriorou ainda mais esse cenário.

Entretanto, a expectativa de continuidade do processo de crescimento econômico retomado na década passada, associada a fenômenos que promovem a interiorização

como o deslocamento das fronteiras agrícolas do Brasil, a descoberta de reservas minerais cada vez mais distantes das regiões industrializadas tradicionais e a expansão da renda com o fortalecimento do mercado interno, representam para o país oportunidade e desafio. Oportunidade para o aprofundamento do processo de interiorização em decorrência das novas opções de inversões produtivas locais, aliada à formação de estruturas produtivas de maior valor agregado em torno dos novos polos dinâmicos. Desafio representado pela necessidade de implementação de uma estratégia para os investimentos públicos que não seja apenas reativa, mas indutora desse processo de desenvolvimento.

Os investimentos do Governo Federal em infraestrutura, consubstanciados na carteira de projetos do PAC, visam não apenas a superar gargalos, mas também a induzir o desenvolvimento do território brasileiro em bases mais homogêneas e harmônicas.

### A Logística para a Integração Nacional

As obras previstas no PAC apontam para a expansão da infraestrutura logística em diferentes eixos, reforçando o processo de interiorização, como representado no mapa 9

Mapa 9. Empreendimentos de infraestrutura logística



Fonte: Secretaria do PAC - Elaboração SPI/MP.

Em primeiro lugar, busca-se a integração dos polos produtivos das regiões Centro-Oeste e Norte com as outras regiões do país, propiciando acesso tanto aos portos de exportação, quanto às outras regiões consumidoras do mercado interno. Um reflexo desse movimento é a expansão das ferrovias Norte-Sul e Transnordestina, bem como a implantação das ferrovias de Integração Oeste-Leste (FIOL), Integração Centro-Oeste (FICO), Ferronorte e



Ferrovia do Pantanal. Além disso, é necessária a adequação de trechos ferroviários, como duplicações de linhas, mudança de geometria ou compatibilização de bitolas.

Ao mesmo tempo, os portos organizados marítimos receberão intervenções para adequação de suas capacidade à demanda de serviços. Dentre essas intervenções, merece destaque o Plano Nacional de Dragagem (PND), que busca ampliar o acesso e adequar as condições de navegabilidade dos principais portos. Também estão em curso obras portuárias de infraestrutura e superestrutura como instalações portuárias de acostagem, de proteção à atracação e operação de navios, de movimentação e armazenagem de cargas, de circulação e instalações gerais e de suprimento.

Outro ponto relevante para a integração e o desenvolvimento regional do país diz respeito ao transporte hidroviário. Além de apresentar custos logísticos mais baixos, esse modo de transporte é fundamental para o desenvolvimento econômico e social da Região Norte. Os investimentos do PAC prevêm obras e estudos para importantes hidrovias brasileiras, como as dos rios Madeira, Amazonas, Tapajós e Paraguai. Da mesma forma, é prevista a construção de terminais hidroviários em 52 cidades da Região Norte, de modo a garantir o desenvolvimento de uma rede de instalações portuárias de navegação interior para transporte de carga, considerando a integração multimodal de cargas e passageiros e as necessidades e potencialidades da região.

### **Energia para o Desenvolvimento Sustentável**

A ampliação do acesso à energia elétrica contribui para a inclusão social e promove a melhoria da qualidade de vida da população. Disponibilidade e custo são fatores estratégicos para o desenvolvimento econômico e a competitividade do país. Os esforços do Governo Federal visam promover a segurança do suprimento de energia elétrica, a modicidade tarifária e a universalização do acesso, conciliando as necessidades de expansão do sistema à proteção ao meio ambiente e às oportunidades de desenvolvimento regional. Destaca-se o crescimento das fontes renováveis para a ampliação do fornecimento ao sistema, notadamente na Região Norte, com os grandes projetos hidrelétricos, e nas Regiões Nordeste e Sul, com a implantação de parques eólicos.

Além da ampliação da capacidade instalada de geração, especialmente baseada em fontes renováveis e buscando as menores tarifas, está prevista a expansão do sistema de transmissão de energia elétrica. Essa expansão visa à adequação do Sistema Interligado Nacional (SIN) aos fluxos inter-regionais de energia e à integração dos grandes empreendimentos de geração e de todas as capitais brasileiras ao sistema. Essas interligações se apresentam como questão estratégica e de soberania nacional, e, além de promoverem a disponibilização de mais energia para o país, contribuirão para

a melhoria da qualidade dos serviços e para a redução da dependência de fontes não renováveis, com destaque para os estados da Região Norte. A ligação dessa parte do território permite romper o isolamento elétrico garantindo maior segurança ao sistema. O mapa 10 apresenta a localização dos principais empreendimentos de geração de energia elétrica a partir das fontes hídrica e eólica, bem como as grandes redes de interligações ao SIN.

Mapa 10. Interligações ao sistema elétrico nacional e empreendimentos de geração de energia, fontes hídrica e eólica.



Fonte: Dados do Sistema de Informações Georreferenciadas do Setor Elétrico/ANEEL e do PAC/MP; Elaboração SPI/MP.

O acesso ao serviço de energia elétrica é outro ponto de destaque da atuação governamental. O Programa Luz para Todos já levou o acesso à energia elétrica, até julho de 2011, a 2,8 milhões de domicílios, beneficiando mais de 14 milhões de brasileiros, moradores do meio rural, que agora saíram da escuridão. Ainda existe uma parcela da população sem acesso a esse serviço, especialmente nas áreas rurais dos estados do Norte e Nordeste, e os desafios para o seu atendimento são cada vez maiores, pois os domicílios se encontram em áreas isoladas e com maiores dificuldades de alcance. Por isso o programa Luz para Todos foi prorrogado até 2014. Suas metas também estão focadas na população extremamente pobre e articuladas com as metas do Plano Brasil Sem Miséria.

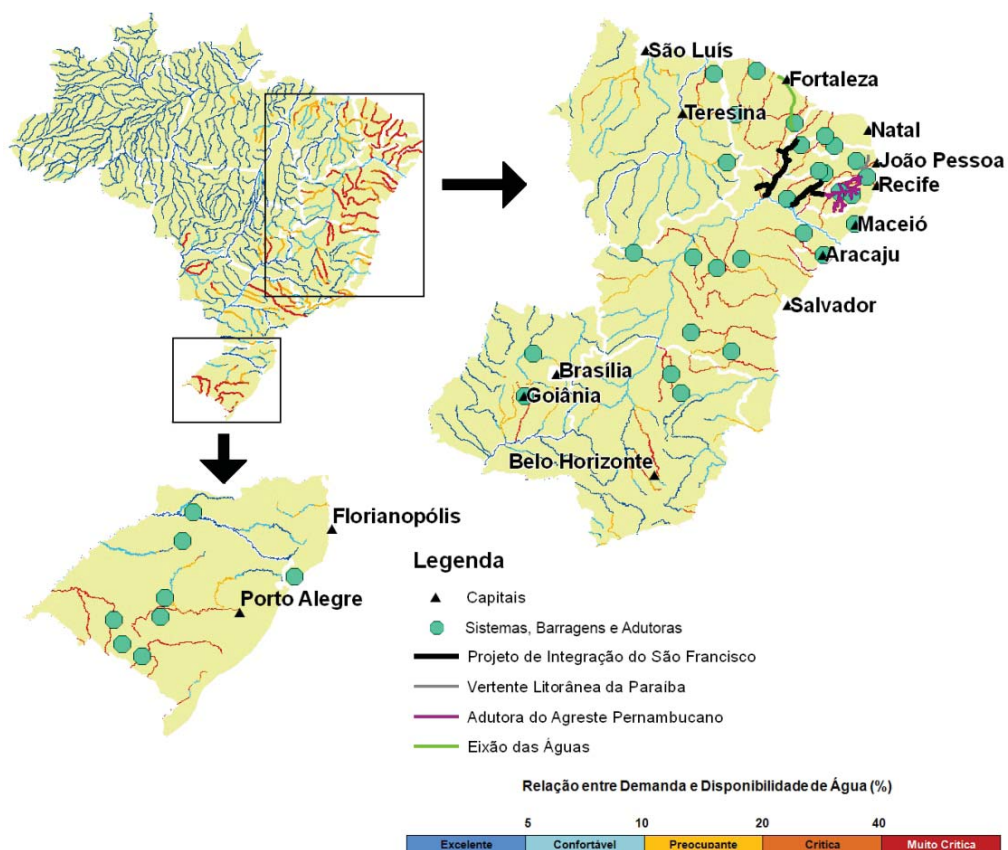
## Oferta e Disponibilidade de Água

O Brasil possui grande disponibilidade de recursos hídricos, porém a distribuição desses recursos não é uniforme, nem no tempo nem no território. A Região Norte, com 8% da população, registra cerca de 70% da disponibilidade de águas doces superficiais do país, restando apenas 30% para o atendimento de 92% da população.

A relação entre a demanda e a disponibilidade de água para os seus múltiplos usos é caracterizada como crítica quando ultrapassam os 20% e muito crítica quando ultrapassam os 40%. O mapa 11 abaixo destaca essa situação nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul. Na bacia hidrográfica do Rio Tietê, Região Sudeste, o stress hídrico é devido à alta demanda para abastecimento urbano e as soluções são implementadas no âmbito do saneamento básico.

Nas regiões hidrográficas do Uruguai e Atlântico Sul, Região Sul, o stress hídrico é devido à demanda de água para irrigação. Na região semiárida, regiões nordeste e norte de Minas Gerais, o stress hídrico é devido à baixa disponibilidade hídrica. Nas regiões sul e semiárida as soluções são as obras de infraestrutura hídrica que regulam as vazões, guardando as águas das épocas de chuva para as de seca, e que as transportam das áreas de maior disponibilidade para as de menor. Para essas regiões, as grandes obras de infraestrutura hídrica estão destacadas no mapa 11.

Mapa11. Empreendimentos de infraestrutura hídrica.



Fonte: Dados da Conjuntura dos Recursos Hídricos/ANA e do Programa de Aceleração do Crescimento/MP; Elaboração SPI/MP.

Um empreendimento que se sobressai por sua magnitude e por sua abrangência é o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (PISF). São dois eixos, norte e leste, com cerca de 620 km de canais que atenderão à população de 390 municípios do Agreste e do Sertão dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. Além da execução do empreendimento, os esforços do Governo Federal estão orientados à operacionalização do empreendimento e ao melhor aproveitamento das águas na região, onde os reservatórios serão recuperados e preparados para receber as águas do PISF e os sistemas adutores complementares serão implantados.

Em resumo, a estratégia de desenvolvimento deve considerar a utilização das diversas potencialidades apresentadas como fundamentos para um crescimento econômico sustentado, baseado na redução das desigualdades sociais e regionais com progresso técnico e inovação, de maneira ambientalmente sustentável, ampliando-se a inserção internacional do Brasil e garantindo-se a soberania nacional.

Os cenários apresentados (macroeconômico, social, ambiental e regional), a despeito da divisão realizada para efeitos didáticos, constituem-se não mais que visões distintas, porém convergentes, de um mesmo cenário maior: a realidade brasileira que se espera para os próximos anos.

A leitura agregada dos quatro cenários revela a importância e o protagonismo das políticas sociais como indutoras do crescimento econômico, com especial influência nas regiões com maior concentração de pobreza.

Outro fator integrador dessas visões são os potenciais nacionais em energias renováveis, que se por um lado podem garantir o crescimento econômico, por outro garantem a sustentabilidade ambiental, notadamente pela redução das emissões de carbono. No mesmo sentido, o desafio de ampliar as capacidades nacionais em CT&I também se mostra crucial nos quatro campos abordados.

Além dessas questões, temas relacionados, por exemplo, com segurança pública, defesa civil e garantia dos direitos de propriedade, são variáveis centrais no cenário agregado.

Nesses termos, Visão de Futuro e Valores associados aos Cenários apontam para onze Macrodesafios que conformam uma orientação estratégica para o Governo Federal.

## MACRODESAFIOS

Em consonância com a Visão de Futuro, respeitando os valores fundamentais que norteiam o Plano Mais Brasil e com vistas a orientar a continuidade do conjunto de políticas públicas implementadas nos últimos 8 anos, acrescidas de novas políticas e linhas de ação que foram defendidas no programa de governo da Presidenta Dilma Roussef, foram definidos 11 Macrodesafios que orientarão as políticas públicas federais nos próximos 4 anos, consubstanciadas nos programas governamentais.

Os Macrodesafios definidos para o Plano Mais Brasil são os seguintes:

- 1) Projeto Nacional de Desenvolvimento: dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- 2) Erradicação da Pobreza Extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais;
- 3) Ciência, Tecnologia e Inovação: consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro;
- 4) Conhecimento, Educação e Cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- 5) Saúde, Previdência e Assistência Social: promover o acesso universal à saúde, à previdência e à assistência social, assegurando equidade e qualidade de vida;
- 6) Cidadania: fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos;
- 7) Infraestrutura: expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do Território Nacional e do país com a América do Sul;
- 8) Democracia e Participação Social: fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública;
- 9) Integridade e Soberania Nacional: preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional, participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no mundo;
- 10) Segurança Pública: promover a segurança e integridade dos cidadãos, através do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz;
- 11) Gestão Pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

## **PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO**

Nos últimos anos o Brasil vem empreendendo um modelo de desenvolvimento distinto do que se vê em grande parte dos demais países e daquele praticado no país nas décadas anteriores. O crescimento baseado no consumo de massa, no fortalecimento do mercado interno, com distribuição de renda, redução da vulnerabilidade externa e ampliação dos investimentos, em especial na infraestrutura, consolidaram uma base forte para os próximos anos, o que garante ao país condições para ampliar a sua participação no mercado mundial com a continuidade da redução das diferenças sociais e regionais que ainda persistem internamente.

As diversas políticas adotadas recentemente, a exemplo da política de valorização do salário mínimo, do Programa Bolsa Família, do Plano de Desenvolvimento da Educação e do PAC, se mostraram importantes instrumentos para a redução das desigualdades sociais e regionais. Não obstante a importância desses programas, outras iniciativas ligadas ao território e à questão regional, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e os Territórios da Cidadania, tiveram papel importante na redução das desigualdades regionais e entre o meio rural e o meio urbano.

Portanto, não somente a continuação mas o aperfeiçoamento desses programas fazem parte da agenda de governo, de maneira a consolidar ações distintas de diversos ministérios com intuito de continuar o combate às desigualdades inter e intrarregionais. Ações ligadas ao desenvolvimento local como Arranjos Produtivos Locais e desenvolvimento da Economia Solidária, o zoneamento ecológico-econômico e a articulação das ações do Estado, em suas três esferas, serão essenciais para consecução desse desafio. A formulação de grandes planos como o Brasil Sem Miséria, o Programa Brasil Maior e o PAC 2 são exemplos de que o que está sendo feito envolve o aprimoramento da articulação intersetorial, elemento essencial para a consecução dos desafios postos à implementação das políticas.

Ressalte-se que essas políticas carregam uma visão estruturante do meio ambiente, em nosso território e no cenário internacional, dada a importância geopolítica do país para o mundo em termos ambientais. Isso depende de uma mudança cultural especialmente voltada aos padrões de consumo e de eficiência energética, que implica a participação do Estado, da sociedade e do setor privado.

Especial atenção é voltada ao aproveitamento da biodiversidade, à exploração sustentável do potencial florestal, à gestão dos recursos hídricos, ao combate às mudanças climáticas e mitigação de seus efeitos sobre a população e os ecossistemas e à qualidade ambiental e os riscos relacionados ao meio ambiente de maneira a gerar riquezas e distribuição de renda internamente. Para tanto, esses temas serão abordados individualmente por meio de programas temáticos específicos, nos quais são identificadas, ainda, iniciativas diretamente relacionadas ao aperfeiçoamento dos processos de licenciamento e controle ambiental.

O envolvimento conjunto do Estado, da sociedade e do setor privado será central para se atingirem os objetivos relacionados a este macrodesafio. O Plano Brasil Maior (PBM) é um esforço do Governo Federal neste sentido. Com o Plano pretende-se integrar as ações governamentais de política industrial, tecnológica e de comércio exterior, com os objetivos de acelerar o crescimento do investimento produtivo e do esforço tecnológico e de inovação das empresas nacionais e, ainda, aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no país.

No setor agropecuário serão realizados programas voltados ao aumento da produtividade, com investimentos em tecnologia e inovação no sentido de aumentar a capacitação dos trabalhadores rurais, e de difusão de novas tecnologias, tanto em mecanização quanto em melhoramento genético útil à pecuária e à agricultura. Em relação ao Brasil Rural, o movimento virtuoso alcançado por vários setores também se observou na agricultura familiar, principalmente com a expansão do crédito e dos recursos voltados à assistência técnica e extensão rural (ATER). O apoio à agricultura familiar é fundamental, tendo em vista seu papel na produção de alimentos e regulação de seus preços, assim como na geração de renda no campo. Assim, é essencial que se preserve o ciclo da expansão do crédito, principalmente aquele combinado com serviços de ATER.

Todos esses esforços serão no sentido de assegurar a continuidade do ciclo de expansão da economia, caracterizado pela ampliação do número de ocupados e por uma forte tendência de formalização dos vínculos empregatícios nos últimos anos. Tal movimento representou fator decisivo para as diminuições da pobreza e da desigualdade observadas no país, dado que os empregos formais geram remunerações, em média, mais elevadas e são protegidos pelas legislações trabalhista e previdenciária.

Assim, a continuidade do ciclo de formalização é fundamental para o desenvolvimento do país, conjugando crescimento econômico e redução das desigualdades. O Programa Trabalho, Emprego e Renda tem este desafio, e, por meio de ações de qualificação social e profissional, de ampliações do crédito produtivo e do microcrédito, e indutoras do trabalho decente, entre outras, contribui para a efetivação desse cenário.

## **ERRADICAÇÃO DA POBREZA EXTREMA**

O Brasil vive, desde 2004, ciclo inédito de desenvolvimento, ao combinar crescimento econômico e redução das desigualdades. Como consequência, 28 milhões de pessoas saíram da pobreza absoluta e 36 milhões chegaram à classe média.

Contudo, ainda há 16 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza no Brasil, das quais 53% residem em áreas urbanas e 47%, em rurais. Quase 60% delas estão no Nordeste, 40% têm até 14 anos, mais de 70% são negros e cerca de 25% são

analfabetos, sendo que os domicílios onde residem caracterizam-se por pequeno acesso a serviços essenciais, como água e esgoto.

Diante do diagnóstico da extrema pobreza no Brasil, o Plano Brasil Sem Miséria foi lançado integrando ações de diversas naturezas, sob os eixos de garantia de renda, de ampliação do acesso a serviços públicos e de inclusão produtiva. Tais ações levam em conta os diferentes perfis socioeconômicos, tomando por base, por exemplo, as características próprias dos meios urbano e rural para a construção das políticas de inclusão produtiva. O Plano também prevê a ampliação do número de crianças e adolescentes atendidos pelo Bolsa Família, a elevação da formação, qualificação e inclusão no mercado de trabalho de mulheres e a universalização do acesso à água para consumo humano em áreas rurais do semiárido, por exemplo.

A meta do Brasil Sem Miséria é promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha de extrema pobreza. Entre suas diretrizes, estão a integração de políticas, a universalização de direitos sociais, a elevação do padrão de qualidade de vida, a preservação da autonomia e o respeito à dignidade das pessoas e à diversidade geracional, de gênero, raça, etnia e cultura.

No PPA, a transversalidade do Brasil Sem Miséria está explicitada pela sua presença em diversos Programas, como Bolsa Família, Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Biodiversidade, Agricultura Familiar, Educação Profissional e Tecnológica, Resíduos Sólidos e Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária.

Esses programas contêm metas específicas do Brasil Sem Miséria, como a universalização do acesso à água para consumo humano no semiárido, a inclusão de 800 mil famílias da extrema pobreza no Bolsa Família, a ampliação do número de participantes do Programa de Aquisição de Alimentos para 450 mil e a identificação de pessoas em extrema pobreza pela busca ativa.

O conjunto de metas materializa o compromisso, expresso no Plano Plurianual, de redução da miséria a níveis residuais, aprofundando o cenário de inclusão social vivido pelo país nos últimos anos.

## **CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO**

A associação entre as atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) e o desenvolvimento socioeconômico tem motivado a presença cada vez maior do tema na agenda de políticas públicas no Brasil. As políticas de CT&I têm sido explicitamente apresentadas como elementos fundamentais da política industrial e de comércio exterior.



Também a retomada das políticas industriais ativas e a maior capacidade de investimento do governo têm contribuído para que o fomento às atividades de CT&I mobilizem um maior número de instituições e recursos.

De acordo com dados consolidados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), os gastos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no Brasil foram de R\$ 37,8 bilhões em 2009, ou 1,2% do PIB. Deste total, R\$ 19,5 bilhões foram de dispêndio público, cerca de 52% do total; do montante de investimentos públicos, R\$ 13,5 bilhões foram realizados pelo governo federal, que vem usando, também, os incentivos fiscais como instrumento de política de CT&I no país e que, em 2009, foram R\$ 4,1 bilhões.

A prática internacional tem mostrado, contudo, que os gastos públicos – por sua tendência a enfatizar o desenvolvimento científico em relação ao desenvolvimento tecnológico e à inovação – podem não ter, sozinhos, as repercussões esperadas sobre os indicadores de desenvolvimento econômico e social. Neste sentido, um indicador importante é a participação relativa do governo e do setor empresarial nos dispêndios em P&D. As economias avançadas exibem indicadores diversos daqueles apresentados por economias em desenvolvimento: nos Estados Unidos, em vários países da União Europeia, no Japão e na Coreia do Sul a participação do setor empresarial nos gastos nacionais em P&D supera 70% do total. No caso brasileiro, em 2009, pouco menos da metade dos gastos nacionais em P&D foram realizados pelo setor empresarial, somando R\$ 18,3 bilhões, sendo a outra parte financiada pelos governos federal e estaduais.

Há um descolamento entre nossos indicadores nacionais de produção científica e de produção tecnológica: a participação do Brasil no total de artigos publicados em periódicos científicos internacionais ultrapassou 2,5% no final da década de 2000, enquanto nossa participação nas concessões de patentes depositadas junto ao escritório norte-americano de patentes – principal referência internacional -, representa apenas 0,1% do total mundial. Apesar desse número, entre 2005 e 2009 os gastos empresariais em P&D passaram de 0,49% para 0,58% do PIB, mostrando uma evolução favorável.

A estrutura produtiva existente no país é ainda marcada por uma participação relativamente reduzida de setores de alta e média-alta tecnologias, o que é um obstáculo à expansão dos gastos empresariais em P&D. Também há os seguintes aspectos: a aversão ao risco do setor empresarial no Brasil; a ainda reduzida orientação para o mercado externo e a elevada participação de empresas multinacionais em segmentos intensivos em P&D, com seus centros de pesquisa fora do Brasil.

Outro fator limitante à expansão dos esforços tecnológicos no país pode estar associado ao descolamento entre os modernos instrumentos de política de CT&I hoje existentes no país e a estrutura institucional que os operacionaliza. O governo federal tem realizado uma série de esforços, relacionados, primordialmente, à política de Ciência, Tecnologia e

Inovação, e à política industrial. A própria articulação entre essas duas políticas é elemento fundamental para o alcance do Macrodesafio, uma vez que trata essencialmente da transposição do hiato entre o mundo acadêmico, em que o conhecimento é produzido, e o mundo das empresas.

Quatro grandes objetivos compõem este Macrodesafio. O primeiro é reduzir a defasagem tecnológica, por meio da ciência, tecnologia e inovação; o segundo é contribuir para a inserção internacional soberana do Brasil; o terceiro é fomentar a economia verde e criativa e o quarto objetivo é contribuir para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais.

Os esforços do governo federal vão desde o fomento à pesquisa científica e à concessão de bolsas para a formação de recursos humanos para CT&I até à utilização de instrumentos direcionados ao estímulo para o maior esforço em P&D por parte das empresas nacionais, além de mudanças institucionais implementadas ao longo dos últimos anos para incentivar o envolvimento do setor produtivo com as atividades de inovação. As iniciativas do governo passam também pela instalação de infraestrutura científica e tecnológica e por ações de ciência, tecnologia e inovação voltadas à inclusão social e ao desenvolvimento sustentável. Materializam-se primordialmente no Programa Ciência, Tecnologia e Inovação, mas também em Programas mais focalizados, como os das áreas Espacial e Nuclear, com forte conteúdo de desenvolvimento de tecnologias sensíveis e de alto potencial para serem incorporadas ao sistema produtivo e no Programa Temático Inovações para a Agropecuária.

## **CONHECIMENTO, EDUCAÇÃO E CULTURA**

O PNE, com duração até 2020, já traduz os avanços necessários para consolidar conquistas importantes da área, como a melhoria da qualidade da educação básica, medida, por exemplo, pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); a evolução positiva dos gastos em educação em relação ao PIB nos últimos anos; a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); a criação do piso nacional do magistério; a ampliação das transferências automáticas a toda a educação básica; a própria construção do Ideb, que permitiu avaliar a partir de critérios objetivos a situação da educação, desde a escola até a média nacional, e priorizar sistemas de ensino mais frágeis, com relação ao apoio técnico e financeiro do governo federal; as mudanças legais que tornaram obrigatório o atendimento escolar entre 4 e 17 anos de idade; a interiorização e expansão das redes federais de educação profissional e superior; e a criação do PROUNI, entre outros.

Apesar destas conquistas, ainda é um desafio promover oportunidades educacionais para os mais diversos grupos populacionais, como as cerca de 14 milhões de pessoas analfabetas, a metade dos adolescentes entre 15 e 17 anos que estão fora do ensino médio e para os mais de 80% das crianças de 0 a 3 anos que não frequentam creche. O que se estende à educação superior, considerando que as taxas de frequência líquida e bruta neste nível de ensino são, respectivamente, de 14,4% e 26,7%<sup>14</sup>, e o número de mestres e doutores é de 26 a cada 100 mil pessoas<sup>15</sup>.

O PNE contém 20 metas voltadas à superação desses desafios. Metas que abrangem a expansão das matrículas e da frequência em diferentes níveis e modalidades de ensino, a melhoria da qualidade da educação básica, a formação e a valorização dos profissionais do magistério, o estímulo à educação em tempo integral, a alfabetização, a elevação do investimento público em educação, a profissionalização e democratização da gestão da escola e a inclusão de segmentos específicos, como as pessoas com deficiência, do campo, negros e mais pobres, objetivando reduzir as desigualdades educacionais.

O PPA 2012-2015 será o ponto intermediário para alcance das metas do PNE, construindo uma visão sistêmica dos compromissos da política de educação a partir dos três Programas Temáticos: Educação Básica, Educação Profissional e Tecnológica e Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.

Em acréscimo, o PPA apresenta os desafios assumidos pelo Governo da Presidenta Dilma, como aqueles da segunda etapa do PAC: o apoio à construção de mais de 6 mil quadras esportivas escolares e da cobertura de outras 4 mil e de 6 mil unidades de educação infantil, que contribuirão para o aumento da frequência a esta etapa da educação básica.

O PPA também mostra os desafios relativos à expansão da educação profissional, expressos na meta de alcançar 8 milhões de matrículas no PRONATEC, contribuindo para a formação de mão de obra, o que será decisivo no cenário de crescimento econômico sustentável dos próximos anos. Em particular, vale assinalar o compromisso com a elevação do número de escolas da rede federal de educação profissional e tecnológica para 563, elemento central para a expansão das matrículas, interiorização e melhor distribuição das oportunidades educacionais, em correspondência com o porte populacional, dinâmicas produtivas locais e incidência da extrema pobreza. O papel da educação na promoção do desenvolvimento com melhor distribuição das oportunidades educacionais completa-se com o compromisso de elevar o número de campi da Rede Federal de Educação Superior para 321 e o de Universidades Federais para 63.

A perspectiva contida no Plano Plurianual 2012-2015 sinaliza para o papel da educação no

---

<sup>14</sup> Frequência líquida – total de pessoas entre 18 e 24 anos de idade que frequentam ensino superior em relação ao total de pessoas nessa faixa etária; frequência bruta – total de pessoas que frequentam o ensino superior em relação ao total de pessoas na faixa etária entre 18 e 24 anos de idade.

<sup>15</sup> Segundo dados da PNAD 2009.

aprofundamento da redução de desigualdades sociais e regionais no Brasil, sendo fator de promoção da inclusão numa sociedade que valoriza crescentemente o conhecimento como dimensão da cidadania, da igualdade social e do desenvolvimento econômico sustentável.

O direito ao esporte, à cultura e ao lazer também é uma dimensão da inclusão social, da promoção da cidadania e da igualdade de oportunidades.

Arte e cultura configuram aspectos essenciais da formação do sujeito e de uma sociedade plural e democrática. A política de cultura deve impulsionar o tema em todas as suas dimensões – econômica, cidadã e simbólica, reconhecendo seus desafios: a ampliação de seu potencial na geração de emprego e renda, a necessidade de expansão e desconcentração social e territorial do acesso a bens e equipamentos culturais e o fortalecimento das identidades dos sujeitos e grupos em sua diversidade de valores, práticas, rituais e crenças.

Nesse sentido, o PPA 2012-2015 traz metas que expressam compromissos como: a consolidação do Sistema Nacional de Cultura, descentralizado e participativo, criando uma rede integrada de planejamento e execução da política cultural; a implementação de 800 Praças dos Esportes e da Cultura, levando serviços e equipamentos às áreas pobres das grandes cidades brasileiras; a expansão dos espaços não-comerciais de exibição de conteúdos audiovisuais; a ampliação da participação da produção nacional no mercado cinematográfico do Brasil; e o fomento à economia criativa.

A política de esporte envolve desafios como: a ampliação de equipamentos públicos, como quadras, sobretudo nas periferias das cidades; a construção de recursos institucionais que definam uma rede articulada para a política; o papel do esporte na inclusão social, considerando, por exemplo, a promoção do esporte nas escolas e em áreas deflagradas; o estímulo a práticas e estilos de vida saudáveis, centrais para enfrentar o atual quadro epidemiológico, caracterizado pelo avanço de doenças crônicas não-transmissíveis, relacionadas a fatores de risco como tabaco, álcool, sedentarismo e alimentação rica em açúcares, gordura e sódio; e o fomento ao potencial econômico do esporte, em especial do futebol.

Por fim, os esforços se concentrarão na organização das ações para a realização dos grandes eventos esportivos, a Copa 2014 e as Olimpíadas 2016, potencializando os seus efeitos positivos para a população brasileira. Nesse sentido, vale citar os desafios associados aos legados dos grandes eventos, em seus aspectos esportivo, social, urbano e ambiental.

O legado esportivo compreenderá a meta de difundir a prática esportiva na sociedade, estruturando ações para o esporte de alto rendimento e para o desempenho olímpico brasileiro. O legado social buscará, sobretudo, a inclusão e promoção das populações de menor renda, especialmente pela via do esporte educativo, e os legados urbano e ambiental envolvem a integração entre um conjunto de programas e políticas, que dirigem suas carteiras para investimentos em mobilidade, segurança, telecomunicações, transporte público e melhoria do meio ambiente para as cidades que receberão os grandes eventos.

## SAÚDE, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

As ações da área da seguridade social serão estratégicas para o avanço na promoção do bem-estar social até 2015. A ampliação da cobertura e os investimentos para qualificação de suas políticas deverão implicar mais um passo para a consolidação da área de seguridade como política de Estado, compartilhada entre entes federados, visando à efetivação de direitos sociais.

Na Previdência Social, o principal desafio é consolidar o cenário de inclusão previdenciária, impulsionado pelo ciclo de crescimento econômico e expansão do emprego formal iniciado em 2004. Em 2009, a taxa de pessoas entre 16 e 59 anos de idade com cobertura previdenciária chegou a 67%. As perspectivas de consolidação do crescimento com estabilidade para o período do PPA 2012-2015 indicam a continuidade do processo de inclusão previdenciária, reforçado por metas do Plano como ampliar para 3 milhões o número de microempreendedores individuais formalizados. O crescimento econômico, associado a medidas de inclusão e de gestão, cria as condições de sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A consolidação da política de valorização do salário mínimo terá efeitos sobre os benefícios pagos pelo RGPS: cerca de 70% de seus benefícios são de 1 salário mínimo e sua valorização real – conforme regra da Política – contribui para intensificar a expansão e a distribuição da renda, em especial dos estratos de menor renda. Outros desafios da área de Previdência são associados à modernização do atendimento, iniciada há alguns anos, com benefícios diretos à população, como a extinção das filas para atendimento nas agências do Instituto Nacional do Seguro Social. A reorganização foi produto de ações como a implantação do atendimento agendado, a expansão e adequação da rede de atendimento, a modernização do parque tecnológico e a implantação do reconhecimento automático de direitos.

Para o próximo período, as metas constantes do PPA 2012-2015 mostram o compromisso de avançar nessas agendas, prevendo continuidade da expansão da rede de agências, redução do tempo médio de concessão de benefícios e atendimento agendado e ampliação do percentual dos benefícios decididos na mesma data de entrada.

O PPA 2012-2015 traz um conjunto de objetivos, metas e iniciativas que dão a perspectiva de ampliação da cobertura e da qualidade dos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), sob a lógica da universalidade de direitos, da integralidade e da integração entre redes e níveis de complexidade de ações e serviços. Para tanto, projeta a expansão das portas de entrada do SUS (a atenção primária, a atenção de urgência e emergência, a atenção psicossocial e os serviços especiais de acesso aberto) às ações e serviços de saúde, a partir de metas, por exemplo, que especificam implantação e ampliação das Unidades Básicas de Saúde (UBSs), a implantação de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), a expansão de equipes de Saúde da Família e do número de transplantes de órgãos.

Especialmente para a saúde mental, vale salientar as metas de implantação, dos centros de atenção psicossocial, de unidades residenciais terapêuticas temporárias e de leitos de atenção integral da saúde mental, que contribuirão para o desafio das políticas de enfrentamento e prevenção ao uso de drogas como o crack.

Também se espera seguir avançando na assistência farmacêutica no âmbito do SUS, por meio da ampliação do acesso a medicamentos pela população, como é exemplo a expansão do Farmácia Popular nos municípios que integram o mapa da extrema pobreza.

Destaque-se ainda a área da saúde da mulher e da criança. Especialmente, a mortalidade infantil e a mortalidade materna apresentam tendência de diminuição, mas é preciso acelerar essa queda por meio de ações que priorizem os municípios com maiores índices dessas mortalidades. Com este propósito, em 2011, foi lançada a Rede Cegonha, com previsão de mais de R\$ 9 bilhões para garantia da assistência segura e humanizada à mãe e ao bebê, incorporando ações como o teste rápido de gravidez, a adequação da ambiência em maternidades para atenção humanizada ao parto e ao nascimento, a ampliação dos leitos de unidades de terapia intensiva e de cuidado intermediário neonatal.

A evolução das doenças crônicas não-transmissíveis no Brasil requer o compromisso com ações integradas que incidam sobre seus fatores de risco, como tabaco, álcool, inatividade física e alimentação inadequada. Razão pela qual o PPA traz o compromisso de implementação e monitoramento do Plano Nacional para o Controle de Doenças Crônicas não Transmissíveis, construído a partir do diagnóstico de que a transição epidemiológica constitui grande desafio e se expressa pela maior participação na mortalidade proporcional por grupos de causas das doenças dos aparelhos circulatório e respiratório, neoplasias e das doenças por causas externas, acompanhada da redução das mortes por doenças infecciosas e parasitárias. Desafio mais intenso na medida em que se articula com a transição etária, que demanda ações de saúde atentas ao envelhecimento populacional, e a transição nutricional, caracterizada por maiores índices de excesso de peso em função de hábitos alimentares e alterações nos estilos de vida da população.

Os desafios do SUS passam também pela elevação da capacidade de planejamento de forma territorializada, a partir da constituição de regiões de saúde com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde de forma regionalizada e hierarquizada. A perspectiva é de assinaturas, durante o período do Plano, de Contratos Organizativos da Ação Pública da Saúde, a partir dos quais os entes, de forma integrada, identifiquem, entre outros itens, as necessidades de saúde, a oferta de serviços, as metas e os investimentos previstos.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado em 2005, vem se consolidando na perspectiva da garantia de direitos e de uma política de Estado, descentralizada, não-contributiva, que organiza serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social voltados à proteção social contra riscos e vulnerabilidades. O SUAS tem como porta de

entrada os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que organizam a oferta de serviços assistenciais de proteção social básica às famílias em territórios sob risco ou vulnerabilidade. Outra referência do SUAS são os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), equipamentos públicos de proteção social especial nos quais são desenvolvidos serviços voltados a famílias ou a indivíduos com direitos ameaçados ou violados: violência doméstica, sexual e cumprimento de medidas socioeducativas. Ainda na proteção especial, há os serviços de acolhimento que atendem a situações de abandono, separação do núcleo familiar, calamidades públicas e outros.

O fortalecimento do SUAS, no período 2012-2015, envolve a expansão da rede de atendimento, sobretudo nos CRAS e nos CREAS, articulados a outros serviços. Tal expansão priorizará as áreas em situação de maior pobreza, reforçando-se, inclusive, a capacidade para organizar a vigilância socioterritorial e a identificação de famílias que ainda estão fora da rede de proteção social.

A expansão deverá se combinar a medidas expressas em metas do PPA, para a difusão, na rede de assistência, do conjunto de normas, orientações técnicas e fluxos intersetoriais que a qualifique no atendimento a situações diversas de risco e vulnerabilidade. Há também a previsão de expansão do percentual de CRAS e CREAS que possuam padrão nacional de oferta de serviços e estejam aptos a atender, por exemplo, a mulheres em situação de violência, à população em situação de rua, a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e adolescentes em conflito com a lei, entre outros. Esse conjunto de metas constituirá parâmetros de qualidade dos serviços socioassistenciais, materializando o desafio da transversalidade da política de assistência com políticas, por exemplo, para as mulheres, para a população em situação de rua e para crianças e adolescentes. Em relação à qualificação dos serviços, espera-se também o reordenamento de serviços de acolhimento, centrais para os casos de ameaça ou violação de direitos.

Há também avanços esperados para os BPCs, dirigidos às pessoas idosas ou com deficiência e que tenham renda domiciliar per capita inferior a 1/4 de salário mínimo. A maior efetividade da política de assistência social dependerá da integração entre serviços e benefícios, caso, por exemplo, da inclusão no sistema escolar das pessoas com deficiência até 18 anos de idade que recebem o BPC. Outro desafio é identificar pessoas idosas e com deficiência em situação de extrema pobreza que ainda não recebem o BPC, contribuindo para a meta de erradicação da miséria.

## **CIDADANIA**

Para o período 2012-2015, seguir avançando na promoção dos direitos e cidadania é um grande desafio, expresso pela constituição de Fórum de Governo para debate e integração de ações relacionadas ao tema. Ademais, o Plano Plurianual 2012-2015 reforça

a dimensão de direitos e cidadania, explicitando em diversos programas temáticos não apenas metas de atendimento à população em geral, mas também com foco em grupos e segmentos específicos como mulheres, negros, ciclos de vida, lésbicas, gays, bissexuais e transexuais (LGBT), povos e comunidades tradicionais, população em situação de rua e pessoas com deficiência.

Nos últimos anos, o processo de inclusão social e redução das desigualdades retirou milhões de brasileiros da pobreza. Todavia, o perfil daqueles que ainda se encontram em situação de extrema pobreza indica que há segmentos mais vulneráveis, como a populações feminina e negra. Entre aqueles com renda abaixo da linha de extrema pobreza, identificados pelo Plano Brasil Sem Miséria, mais de 70% são negros. Além disso, considerados os domicílios com renda domiciliar per capita até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, mais de 20% são constituídos por famílias monoparentais chefiadas por mulheres, indicando a dimensão de gênero associada à pobreza, o que demanda políticas públicas específicas para a autonomia desse segmento, compreendendo, por exemplo, equipamentos públicos como creches e restaurantes populares, combinados a ações de inclusão e organização produtiva. Sob esse aspecto, o PPA 2012-2015 trará metas, por exemplo, que indicam elevação da escolaridade, qualificação e inserção de mulheres no mundo do trabalho (Mulheres Mil) e fixam percentual de mulheres a serem atendidas pelo Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Agricultura Familiar.

As vulnerabilidades não se restringem à dimensão da renda. Mulheres, negros e outros grupos ainda sofrem discriminações e violências físicas, sexuais, morais e psicológicas que devem ser tratadas a partir da interlocução com o sistema de justiça, da difusão de informação, da reversão de estereótipos e de imagens negativas e do acesso a serviços em áreas como saúde e assistência social. Neste sentido, são esperados avanços como a ampliação da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência, a internacionalização do Disque 180 e a criação de rede de atenção integral às vítimas do racismo e da discriminação racial.

Ademais, políticas de valorização da população negra e das mulheres serão reforçadas no Plano a partir de metas que induzam à ampliação de sua participação em espaços de poder e em posições do serviço público e privado.

Também estão previstas no PPA 2012-2015, políticas públicas que dialogam com as potencialidades e necessidades associadas aos diferentes ciclos de vida, como, por exemplo, a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil. Cerca de 40% das pessoas em situação de extrema pobreza têm até 14 anos de idade. É preciso avançar na promoção, proteção e defesa dos direitos, a partir do fortalecimento das redes de serviços dos Sistemas Únicos de Saúde e de Assistência Social – por exemplo, a implementação da Rede Cegonha para reduzir a mortalidade infantil e a ampliação da cobertura dos serviços de Proteção Social Especial para crianças e adolescentes, em situação de violência, bem



como a estruturação dos Conselhos Tutelares, porta de entrada para atendimento a casos de ameaça ou violação de direitos das crianças e adolescentes.

A juventude também se constitui em sujeito de direitos das políticas públicas, que devem estar integradas a partir das especificidades e diferentes necessidades dos jovens e do reconhecimento e valorização da juventude como um ciclo de vida, e não de uma visão que associa esta etapa da vida exclusiva e negativamente a problemas, a riscos e a vulnerabilidades. É preciso avançar no grau de institucionalização da política de juventude, marcada por dimensões como o trabalho, a educação, o esporte e o lazer, caracterizadas por metas como a implementação das Praças dos Esportes e da Cultura, voltadas especialmente a áreas pobres das grandes cidades, a expansão do acesso às redes públicas e privada de educação profissional e superior e a combinação de ações de elevação da escolaridade, qualificação e inclusão digital, proporcionando o efetivo aproveitamento do bônus demográfico.

Ainda em relação a ciclos de vida, o processo de envelhecimento da população, fruto das tendências demográficas em curso, traz desafios à política voltada à pessoa idosa. Deve ser dada especial atenção à integração de ações com vistas a garantir um envelhecimento ativo e saudável, combinando áreas como a seguridade social, direitos humanos, mobilidade urbana e acesso a lazer.

Por fim, ainda há desafios para a consolidação, expansão e desenvolvimento de políticas de promoção e defesa de direitos humanos e de inclusão e atenção a segmentos como o público LGBT, pessoas com deficiência, população em situação de rua e povos e comunidades tradicionais. Os desafios passam pela qualificação de políticas que atendam às suas necessidades específicas, seja pela reversão de visões negativas ou pela construção de condições para promover seu acesso a bens e serviços. Em relação a políticas que refletem tais compromissos, há metas voltadas à promoção dos direitos das pessoas com deficiência, como a inclusão no sistema escolar das pessoas com deficiência que recebem o BPC e o desenho das moradias da segunda versão do Minha Casa, Minha Vida, de modo a contemplar necessidades das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

## **INFRAESTRUTURA**

Há tempos é reconhecida a importância de uma infraestrutura adequada para a geração de um ambiente propício ao desenvolvimento. A oferta eficiente de serviços públicos e de infraestrutura condiciona significativamente a produtividade e a competitividade do sistema econômico, ao mesmo tempo em que melhora o bem-estar social. Portanto, uma adequada distribuição da infraestrutura e de serviços correlatos, é condição indispensável para que o país possa desenvolver vantagens competitivas, alcançando maior grau de

especialização produtiva. Os investimentos em infraestrutura elevam a competitividade sistêmica da economia, melhorando as condições de transportes, de comunicação e de fornecimento de energia. Além disso, tais inversões promovem efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, induzindo a outros investimentos.

A expansão da produção agrícola e mineral, em especial nas regiões Centro-Oeste e Norte do país, associada à crescente demanda internacional por bens primários, tem aumentado as pressões sobre a infraestrutura de transportes relacionada ao comércio exterior: rodovias, ferrovias e portos. A própria retomada dos investimentos públicos em infraestrutura de transportes, com foco em modais mais eficientes (ferrovias de bitola larga e hidrovias), amplia a demanda por transporte de carga, ao reduzir os custos totais de produção, incluindo os de transportes, e promover a expansão da produção. Nesta questão, alguns elos do sistema de transporte podem ficar ainda mais sobrecarregados, por não receberem os investimentos necessários para expandir a capacidade de forma compatível ao do restante da malha. A situação dos portos e terminais hidroviários é a mais preocupante, sendo necessário investir em infraestrutura e superestrutura portuárias, e adequar os acessos terrestres e aquaviários (dragagens e derrocagens), além de construir novos terminais.

O crescimento econômico e a melhoria na distribuição de renda ocorridos na última década também contribuíram para um aumento da demanda por transporte regional de passageiros. Isto pressionou as infraestruturas de transportes associadas, em especial aos aeroportos. A redução do custo de passagens aéreas e rodoviárias e a maior facilidade de aquisição de automóveis também contribuíram para este aumento de demanda. Isto provoca uma maior necessidade de investimentos na melhoria e expansão de capacidade das infraestruturas aérea (aeroportuária e aeronáutica) e rodoviária.

Há também a possibilidade do transporte ferroviário de passageiros, como trens de alta velocidade. A própria ampliação dos modais ferroviário e aquaviário para carga permite uma melhor oferta do transporte rodoviário para passageiros, aprimorando a integração regional e internacional do país. Ainda assim, há necessidade de investimentos nos grandes eixos rodoviários, com a duplicação das principais rodovias federais e a implantação de contornos, anéis e travessias urbanas de cidades cortadas por rodovias. No plano sul-americano, é importante construir e interligar as rodovias fronteiriças e pontes internacionais.

A escolha do Brasil como país sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e da cidade do Rio de Janeiro para sediar as Olimpíadas e os Jogos Paraolímpicos de 2016, também contribuirão para impulsionar o desenvolvimento da infraestrutura logística do país. Os setores portuários e aeroportuários serão diretamente beneficiados por meio da ampliação e da recuperação de suas infraestruturas. Os investimentos públicos e privados nos portos

e aeroportos que atenderão a esses eventos servirão ao país não apenas no período dos eventos: o seu legado será de grande importância para o desenvolvimento do país.

A infraestrutura de energia encontra-se em melhor condição em termos de oferta em quantidade e qualidade. No setor elétrico, após o apagão de 2001, foi retomado o planejamento de sua expansão. No setor de petróleo e gás natural, houve grande expansão da produção nacional, associada a preços internacionais elevados e fortes investimentos em exploração e produção. Entretanto, existem alguns desafios e, principalmente, oportunidades que merecem atenção do país.

A exploração do petróleo do pré-sal exigirá a ampliação dos investimentos no setor. Além dos investimentos específicos, será necessário ampliar e capacitar a indústria petrolífera nacional para produzir os equipamentos necessários ao novo volume de produção de petróleo. Prevê-se uma maior estabilidade e volume das encomendas da indústria petroleira aos fabricantes de equipamentos, de forma a evitar a ociosidade das linhas de produção. Interessante também ampliar a cadeia a jusante da indústria do petróleo, ampliando o sistema de refino, gás natural e petroquímico, com foco na ampliação do mercado doméstico, também considerada a possibilidade de exportação dos excedentes.

A pressão por redução de emissões de gases de efeito estufa deverá aumentar no mundo. O Brasil está em excelente posição neste aspecto, com mais de 80% da matriz elétrica oriunda de fontes renováveis. Entretanto, a ampliação da capacidade de geração vem utilizando mais usinas térmicas, tanto por serem de mais rápida implantação como para fornecer capacidade de reserva ao sistema em períodos com reduzida quantidade de água nas usinas hidrelétricas, que cada vez mais utilizam reservatórios menores e com menor impacto ambiental local. Esta trajetória já vem sendo alterada com a licitação de usinas eólicas e de térmicas a biomassa, cuja sazonalidade natural é complementar ao regime de chuvas, ampliando a participação de fontes renováveis na matriz elétrica. Além disso, a ampliação dos sistemas de transmissão, ligando as usinas cada vez mais distantes dos centros consumidores, é fundamental para manter a eficiência do sistema elétrico nacional.

Há outras oportunidades para tornar nossa matriz energética mais eficiente e limpa. A expansão do uso de biodiesel deverá reduzir as emissões do setor de transportes, que conta com 21% de fontes renováveis no país. Vale ressaltar que já é alta a participação para o setor, graças ao uso do etanol, cuja ampliação deverá contribuir ainda mais para a redução de emissões. Os veículos híbridos, em especial, podem fazer uma combinação com o etanol, aliando eficiência energética e combustível renovável. Há a possibilidade de se implantar redes elétricas inteligentes, melhorando a confiabilidade do sistema elétrico e direcionando a demanda de energia elétrica para os momentos com maior oferta de fontes renováveis.

Para os usuários, além de passarem a obter informações mais detalhadas de seus consumos, facilitando ações de eficiência energética, há a perspectiva de uma redução do custo de energia no futuro, devido ao melhor aproveitamento da capacidade do sistema elétrico.

As Tecnologias de Informação e Comunicação têm grande impacto no setor produtivo e no bem-estar das famílias. Existe no país uma adequada densidade ao serviço de telefonia celular. Por outro lado, o nível de renda de grande parcela da população restringe o acesso aos serviços de telefonia fixa e de internet banda larga. O marco legal do setor de telecomunicações não considera a banda larga um serviço público, o que acaba reduzindo o leque de instrumentos de regulação pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). A concorrência na prestação deste serviço é baixa, especialmente nas localidades mais afastadas e nas áreas cujas populações têm menor poder aquisitivo, visto que as empresas de telefonia controlam a oferta e privilegiam as áreas mais rentáveis. Uma maneira de se buscar a redução de custos e a ampliação do acesso está desenhado no Plano Nacional de Banda Larga (PNBL).

O mundo presencia o fenômeno da convergência tecnológica, com a fronteira cada vez mais tênue entre os setores de telecomunicações, tecnologias da informação e audiovisual. Nesse contexto, além de se ampliar a oferta de internet em banda larga, há oportunidades para o país no setor de TICs. O desenvolvimento de softwares proporciona margens maiores que a fabricação e montagem de hardware, com um mercado amplo para as empresas brasileiras. O desenvolvimento de conteúdo também é uma área interessante olhando para além do mercado interno. O país presencia ainda a ampliação dos sistemas de comunicação, com a implantação da TV digital, e também a ampliação do acesso a TV por assinatura, a criação de rádios comunitárias e uma maior abrangência dos Correios no país.

De acordo o Censo 2010, a proporção da população brasileira morando em cidades alcançou 84,36%, ou quase 161 milhões de habitantes. Da população total, mais de 40% viviam em Regiões Metropolitanas, apontando os grandes desafios referentes ao planejamento e à oferta de infraestrutura urbana e de serviços comunitários básicos nessas aglomerações. A dinâmica demográfica dos últimos anos também aponta crescentes desafios do ordenamento da urbanização em bases sustentáveis nas cidades médias, sobretudo aquelas que apresentaram uma taxa de crescimento demográfico superior às cidades litorâneas ou metropolitanas.

Nesse cenário, a instituição e implementação de instrumentos de planejamento do espaço urbano devem procurar acompanhar as distintas dinâmicas presentes nesses territórios. Mesmo tendo avançado significativamente na elaboração de Planos Diretores em grande parte dos municípios brasileiros (87% daqueles com obrigatoriedade constitucional de tê-los), muitos ainda precisam ser efetivamente implementados, bem como atualizados incorporando os instrumentos de ordenamento, regulação e controle urbanísticos mais

adequados às realidades locais. Em especial, a gestão territorial urbana deve avançar nos instrumentos de oferta de terra urbanizada para habitação de interesse social e contenção de ocupações em áreas irregulares ou sujeitas a riscos ambientais, o que se associa com o desafio de reduzir o número de pessoas que vivem em favelas ou assemelhados nos diferentes portes de municípios do país.

Em consonância com o planejamento das cidades, é preciso avançar nas políticas de oferta de moradia digna, saneamento básico e mobilidade urbana e trânsito, cuja ampliação é requisito para superação das desigualdades socioespaciais e para garantia da qualidade de vida da população. O Governo Federal tem buscado formas de intervir nesse processo, tanto com o desenvolvimento e estruturação de medidas normativas e institucionais quanto com a ampliação do aporte de recursos sob sua gestão. Em especial, observa-se o alcance de um novo patamar de investimentos, com prioridade de atendimento às famílias de mais baixa renda e o fortalecimento das relações federativas, a partir da criação do eixo de Infraestrutura Social e Urbana no PAC, com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida e a definição de uma carteira de mobilidade urbana para as cidades-sede da Copa 2014.

A segunda etapa do PAC não apenas potencializou tais intervenções, como adotou estratégias de regionalização para sua definição, orientadas pelos perfis populacionais dos municípios e por suas carências de serviços urbanos. O PAC 2 também procura combinar as intervenções em infraestrutura urbana com investimentos em equipamentos de cultura, esporte e lazer, saúde e educação, apontando melhores perspectivas de alcance de cidades mais justas e sustentáveis.

Esses desafios são expressos no PPA 2012-2015, que prevê, entre outras metas, a instituição de conjuntos de instrumentos de gestão do solo urbano e de gestão ambiental em municípios com maiores carências urbanas e altos índices de crescimento demográfico, a promoção da regularização fundiária urbana em assentamentos e cidades irregulares e em imóveis da União, o aporte de R\$ 30,5 bilhões para urbanização de assentamentos precários, a produção ou reforma de cerca de 2 milhões de moradias nas áreas urbanas e rurais no âmbito do MCMV, o investimento de R\$ 18 bilhões em sistemas de transporte público coletivo estruturantes, a contratação de R\$ 21,3 bilhões para o apoio à execução de intervenções de esgotamento sanitário e de abastecimento de água em municípios com baixos índices de acesso aos serviços ou tratamento insuficiente.

## **DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

A efetiva participação da sociedade é elemento constitutivo da democracia. Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Estado Democrático de Direito se fortalece

criando espaços e instrumentos para sua consolidação. O destino do nosso país não se resume à atuação governamental, mas deve ser resultado do trabalho e da ação transformadora de todos brasileiros e brasileiras.

O projeto de desenvolvimento nacional iniciado em 2003 posicionou a democracia no centro do debate sobre desenvolvimento. A tarefa de construção desse projeto, diante da qual o país mais uma vez se vê colocado com o Plano Plurianual 2012-2015, reconhece na democracia um elemento catalisador desse processo.

A experiência democrática vivenciada hoje no país é baseada em um conjunto variado de processos, procedimentos e espaços institucionais reciprocamente constitutivos. Nos últimos oito anos, o governo federal fortaleceu os Conselhos Nacionais, criou novos colegiados em áreas de menor tradição de participação e realizou conferências nacionais temáticas que ajudaram a estabelecer prioridades para a agenda governamental. Os assuntos abordados nessas conferências foram desde saneamento e habitação a políticas de geração de renda, reforma agrária, reforma urbana, direitos humanos, uso das águas, ciência, tecnologia e inovação; e a estratégias para o desenvolvimento de arranjos produtivos locais (APLs), passando por temas específicos como saúde indígena e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais e transsexuais (LGBT).

Esses espaços participativos vêm sendo largamente apropriados pela sociedade, como parte de um processo pedagógico gradual de formação política e de amadurecimento das relações entre Estado e sociedade para uma efetiva governança democrática. Ressalta-se que o fortalecimento da sociedade civil passa a implicar a própria democratização do Estado.

Entre os desafios do presente, no que tange à desejável e necessária ampliação da participação e do controle social na formulação e implementação das políticas públicas, há questões importantes.

A consolidação de instâncias plurais de diálogo entre o Estado e a sociedade civil configurar-se-á com o desenvolvimento de um sistema nacional de participação social que abranja formas normativas, organizacionais e institucionais desenhadas estruturalmente para promover o envolvimento dos cidadãos nas decisões sobre políticas. É fundamental continuar avançando no fortalecimento e na ampliação dos instrumentos de interlocução e controle social, buscando alinhar continuamente ações de governo e aspirações da sociedade.

A construção do Estado democrático é tarefa permanente e visa a disponibilizar espaços institucionais de interlocução e legitimação com os diversos setores da sociedade, adequando a gestão pública às especificidades dos cidadãos. Destacam-se nesse processo as mudanças na comunicação de Governo, voltadas para promover a transparência na administração pública e dar conhecimento à sociedade das mudanças promovidas. Um Estado ágil, transparente, eficiente e eficaz, voltado para as necessidades e expectativas do cidadão, é

condição essencial para promover a continuidade do projeto nacional de desenvolvimento.

Por isso, um atributo fundamental para a valorização da credibilidade do planejamento governamental para uma sociedade democrática é a transparência que a elaboração e, principalmente, a execução dos planos precisam exibir. O processo de planejamento plurianual deve ser composto por pactuação política e pela comunicação permanente com os atores envolvidos.

O desafio maior está na construção de mecanismos capazes de assegurar a participação social na gestão do Plano, especialmente nas etapas de monitoramento e avaliação, e de mecanismos de articulação entre a União, estados e Municípios em torno do desenvolvimento local e regional capazes de dar maior consistência ao projeto de desenvolvimento nacional.

A ampliação da participação democrática na administração pública incentiva a ação colaborativa de diferentes atores sociais, maximizando seu potencial efeito sobre as prioridades, objetivos, formas de gestão e de implementação de políticas públicas, essenciais para um consistente processo de governança.

No PPA 2012-2015, a transversalidade do macrodesafio Democracia e Participação Social está explicitada em diversos Programas Temáticos, como: Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública; Cidadania e Justiça; Promoção e Defesa dos Direitos Humanos; Integração Sul-Americana; Licenciamento e Qualidade Ambiental; Planejamento Urbano; Coordenação de Políticas de Prevenção, Atenção e Reinserção Social de Usuários de Álcool e outras Drogas; Políticas para as Mulheres: Enfrentamento à Violência e Autonomia; Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência; Aperfeiçoamento do SUS; Autonomia e Emancipação da Juventude; Cultura: Preservação, Promoção e Acesso.

Este Macrodesafio traduz o firme compromisso do Governo com a participação social, mediante a criação de condições que garantam igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, no contexto de uma sociedade democrática. É fundamental continuar avançando no fortalecimento e na ampliação dos instrumentos de interlocução e controle social, buscando alinhar contínua e efetivamente ações de governo e aspirações da sociedade.

## **INTEGRIDADE E SOBERANIA NACIONAL**

Nas últimas décadas, o cenário internacional foi marcado por profundas transformações que contribuíram para o desenho de um novo quadro de relações multilaterais. Mais recentemente, as crises financeiras evidenciaram e aceleraram o processo de reorganização da ordem global, posicionando o Brasil, com sua tradição de paz e tolerância, como um dos polos emergentes na geopolítica deste novo século.

A estratégia de inserção internacional do Brasil tem priorizado a integração sul-americana e a relação com os polos emergentes de poder mundial, sem prejuízo das relações com outras regiões do mundo. Destaca-se o aprofundamento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a crescente institucionalização da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e seus Conselhos, com destaque para o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). A relação com os polos emergentes é evidenciada pela articulação no G-20 e no âmbito do Fórum de Diálogo Índia - Brasil - África do Sul (IBAS) e do agrupamento BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Na América do Sul, é exemplar o aprofundamento da integração econômica e do desenvolvimento socioeconômico compartilhado, que contribuem para a preservação da paz na região. O CDS tem papel fundamental como mecanismo consultivo que permite prevenir conflitos, impulsionar a cooperação militar regional e a integração produtiva da indústria regional de defesa. O grande desafio para a América do Sul e para o Brasil será a superação das assimetrias entre os países da região, promovendo, por meio do Mercosul e da UNASUL, o desenvolvimento daqueles mais atrasados para tornar o espaço sul-americano uma grande área econômica, dinâmica e inovadora.

Paralelamente, as alterações no cenário mundial influenciam a solução pacífica e impactam a realidade das capacidades dissuasórias. As alterações na ordem econômica acarretam transformações políticas e mudanças nas relações de poder. Por essa razão, os compromissos internacionais devem ser complementados por capacidades organizadas, capazes de manter a soberania e a integridade do Estado Nacional. Forças Armadas estruturadas de forma flexível e versátil são essenciais como elemento dissuasório, para a manutenção da soberania e da segurança, bem como para apoiar missões de paz, coordenadas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Ainda que a ordem internacional, especialmente no aspecto econômico-financeiro, tenha passado por grandes transformações nos últimos anos, a estrutura de poder ainda permanece refletindo antigas realidades. A ascensão econômica dos países emergentes, com grandes territórios, populações e mercados domésticos em expansão, traz consigo o desafio de avançar na reforma da Governança Global, refletindo as realidades geopolíticas do século XXI em organismos multilaterais como a ONU, o Banco Mundial, e o FMI, e ampliar a participação do país nas discussões sobre os principais temas relacionados à paz e à segurança internacionais, com prioridade ao desarmamento e à não-proliferação de armamento nuclear.

A grande dimensão territorial do Brasil, seu caráter continental e marítimo, a grande quantidade de países limítrofes e a extensão da faixa de fronteira são características que tornam necessário alto grau de mobilidade e interoperabilidade das Forças Armadas e dos demais Órgãos de Segurança Pública, ainda que para o combate à ação dos grupos armados, do crime organizado e do terrorismo.



A fronteira marítima e a plataforma continental também apresentam novos desafios à integridade e à soberania do Brasil: o contrabando, o tráfico de drogas, a pirataria e o terrorismo internacional requerem soluções mais imediatas; a fiscalização do transporte marítimo brasileiro e a proteção dos campos marítimos de produção de petróleo e gás natural ganharam mais importância devido às recentes descobertas na área do pré-sal.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), publicada em dezembro de 2008, por sua vez, constituiu-se em marco histórico na evolução do pensamento de defesa em nosso país. Pela primeira vez, o poder político tomou a si a responsabilidade de definir os parâmetros que balizarão a evolução do segmento militar no contexto da estrutura de defesa nacional. A END tem foco em ações estratégicas e objetiva modernizar a estrutura nacional da defesa, atuando em três eixos estruturantes: i) reorganização das Forças Armadas; ii) reestruturação da indústria brasileira de material de defesa, apoiada em tecnologias sob o domínio nacional; e, iii) política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

A política externa brasileira está orientada pela concepção de que o país deve assumir um papel crescente no cenário internacional, contribuindo para que a comunicação entre polos consolidados e emergentes seja fluida e construtiva, promovendo um multilateralismo inclusivo.

O eixo prioritário de nossa política externa é a América do Sul. O esforço de integração regional constitui requisito estratégico para a inserção bem-sucedida de nossa economia e sociedade em um ambiente internacional crescentemente competitivo, globalizado e, por vezes, contrário aos interesses legítimos de nossos povos. O Brasil está empenhado em contribuir de maneira ativa para a construção de um continente politicamente estável, próspero e unido, com base nos ideais democráticos e de justiça social.

## **SEGURANÇA PÚBLICA**

A segurança pública está entre as principais preocupações dos brasileiros, aparecendo nas primeiras colocações em diferentes pesquisas de opinião pública (IBOPE, 2010; DataSenado, 2010; Instituto Akatu, 2009). Dados recentes do IPEA mostram sensação de insegurança entre a população: 78,6% dos brasileiros adultos têm muito medo de serem assassinados e 73,7% têm muito medo de serem vítimas de assalto à mão armada (SIPS, 2010).

A sensação de insegurança está diretamente associada ao fenômeno da violência, que tem nos homicídios uma de suas expressões mais cruéis. Em 2009, foram registrados mais de 48 mil homicídios no país, correspondendo a uma taxa de cerca de 25 homicídios por 100 mil habitantes. No âmbito regional, as maiores taxas são observadas no Norte (33,0) e no Nordeste (32,5). No que se refere aos segmentos mais vulneráveis, registra-se

que a incidência dos homicídios é maior nos homens jovens (102,61), destacando-se os de raça/cor negra (131,75).

A tendência é de queda e estabilização da taxa de homicídios no país, porém, ao se comparar as diversas macrorregiões brasileiras, percebe-se que o movimento de redução dos homicídios na Região Sudeste é contraposto pelo crescimento da taxa nas outras regiões, destacando-se as regiões Norte e Nordeste. Outra tendência no cenário de segurança pública é a interiorização da violência, expressa pelo crescimento dos homicídios nas cidades médias e regiões de fronteira, que estão em franco crescimento populacional. A configuração territorial da violência também aponta para uma desconcentração dos homicídios brasileiros de grandes aglomerações urbanas do Sudeste, com aumento da sua incidência em capitais e regiões metropolitanas do Nordeste e do Norte.

Um dos principais desafios da segurança é lidar com os espaços urbanos deflagrados, típicos de grandes cidades. Cabe avançar no restabelecimento da presença do Estado nessas regiões, fortalecendo a integração de ações de prevenção da violência e combate de suas causas com ações de repressão e ordenamento social.

Em larga medida, as ações do governo federal têm buscado responder aos desafios no setor, quais sejam: a consolidação de uma visão mais integrada dos problemas associados à segurança pública; a revisão do modelo de policiamento em prol de maior aproximação entre a polícia e a sociedade; o investimento em ações estratégicas e de inteligência com base em informações qualificadas; a superação da visão do encarceramento como forma prioritária de promover o tratamento e a reinserção social dos infratores; a ampliação dos espaços de participação democrática na gestão da política de segurança pública; e, não menos importante, o compartilhamento de diretrizes e a articulação de algumas iniciativas em nível nacional. Deve-se reconhecer que a ampliação dos investimentos na política de segurança pública vem destinando recursos não apenas para o funcionamento e modernização dos órgãos clássicos do setor, ou seja, as forças policiais e o sistema judiciário penal, mas também para os programas referentes às políticas preventivas da criminalidade e da violência.

Entre as medidas estruturais, voltadas para as instituições de justiça e segurança, destaca-se a capacitação de agentes de segurança pública, dentro da visão de polícia comunitária.

A segurança na fronteira brasileira ganha destaque no próximo PPA, pois esses territórios são a principal via de abastecimento do crime organizado no país e porta de entrada de drogas, armas e contrabando. O Brasil possui 16.399 km de fronteira, que coloca o desafio para o governo federal, em parcerias com entes federados e outros países, de ampliar a presença efetiva do Estado nessas áreas.

No que diz respeito à política penitenciária, o déficit prisional no país impõe-se como um dos grandes desafios para o governo na área de segurança pública. Para enfrentar

este problema, o Governo Federal, em parceria com as unidades da federação, pretende reduzir o déficit carcerário fortalecendo os investimentos em ampliação de vagas e incentivando instrumentos que contribuem para a redução da população carcerária, como o instituto da liberdade vigiada por meio do monitoramento eletrônico. Outra meta do PPA é implantar o Sistema Nacional de Alternativas Penais, que visa não só reduzir a demanda por vagas no regime fechado, como também promover a humanização do sistema de justiça penal, já que este se mostra mais efetivo na reabilitação e reinserção social dos condenados.

A agenda de grandes eventos esportivos internacionais que serão sediados pelo Brasil nos próximos anos é outro foco que tem demandado atenção, devido ao grande número de pessoas que se espera reunir, e em torno do qual o Governo Federal deve manter esforços, especialmente em treinamento, inteligência policial e aparelhamento das instituições de segurança pública.

Quanto ao consumo de drogas, têm sido empreendidos esforços para a convergência de ações dos diferentes segmentos do governo e da sociedade civil para implantação de políticas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social dos usuários e dependentes de drogas. Destaca-se a previsão de instalação dos Centros Regionais de Referência no âmbito de instituições de ensino superior públicas para formação permanente dos profissionais que atuam no âmbito da justiça e nas redes de atenção integral à saúde e de assistência social com usuários de crack e outras drogas e com seus familiares. A iniciativa proporcionará um grande avanço no desafio de capacitar os atores governamentais e não-governamentais necessários para desenvolver ações voltadas à prevenção do uso, ao tratamento e à reinserção social de usuários de drogas e ao enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas.

## **GESTÃO PÚBLICA**

A velocidade e as características das transformações na sociedade contemporânea ampliam os desafios do Estado para viabilizar a oferta de bens e serviços públicos de qualidade. Novas formas de organização, alterações na estrutura social, inovações tecnológicas características da sociedade do conhecimento e novos arranjos no campo das finanças e do comércio estão entre os fatores que exigem ampla renovação na capacidade do Estado.

Sob esse aspecto tem-se, no Brasil, uma situação agravada visto que os ciclos de modernização próprios de outros momentos históricos não se completaram, como a incorporação de boa parcela da população ao mercado de trabalho formal. Esse ambiente cada vez mais complexo exige uma capacidade específica para combinar formas de agir

suficientes para qualificar a ação governamental diante dos dilemas que já conhecemos, com a criatividade necessária para encontrar meios para responder às demandas atuais e futuras.

No cerne das relações entre Estado e sociedade estão dois fundamentos do Estado Democrático de Direito: as formas de administração do Estado e as equações que envolvem o financiamento da ação pública.

Quanto ao primeiro aspecto, é imperativo criar melhores condições para que a democracia avance, fortalecendo o sentido programático dos partidos, aperfeiçoando as instituições, restaurando valores e conferindo mais transparência à atividade pública.

Quanto ao financiamento dos serviços públicos, convive-se com um conjunto de regras que impõe obstáculos à produção, sobrecarrega a carga fiscal e cria entraves à harmonia necessária ao federalismo. Nestes termos, é necessário implementar um conjunto de medidas à luz da capacidade contributiva dos cidadãos sem perder de vista que as regras devem estimular a formalização e permitir o desenvolvimento mais equilibrado de estados e municípios. No mesmo sentido, é preciso modernizar o sistema tributário com atenção à simplificação e racionalização, utilizando-se da tecnologia da informação para alcançar a maior eficiência em respeito ao contribuinte.

Elemento essencial para a confiança e o exercício da cooperação entre a sociedade e as instâncias de governo é a transparência da ação pública. Por isso, é dever do Estado ampliar o acesso da população às informações e promover espaços de participação da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas.

Considerando-se o aparato jurídico brasileiro há obstáculos significativos oriundos da sobreposição de legislações ultrapassadas e limitadas pelo positivismo clássico. Adequar esse arcabouço institucional-legal ao nosso tempo contribuirá para que as estruturas organizacionais correspondam às necessidades de políticas públicas no Brasil, oferecendo condições para o fazer e para a ampliação do controle democrático e social.

O orgulho de servir ao público deve orientar toda a administração, motivo pelo qual é preciso dar continuidade ao desenvolvimento de uma política de recursos humanos pautada pela democratização das relações de trabalho, pela profissionalização do serviço público e pela valorização do funcionalismo, compreendido como principal ativo da função pública. Qualificar o servidor significa qualificar a ação pública.

A relevância, a simplificação, a integração e a modernização dos processos de trabalho e de procedimentos de coordenação no âmbito da gestão pública só trarão efeitos marginais se tais movimentos não forem orientados para assegurar a qualidade dos bens e serviços ofertados à sociedade, sobretudo às parcelas mais carentes da população. Portanto, o

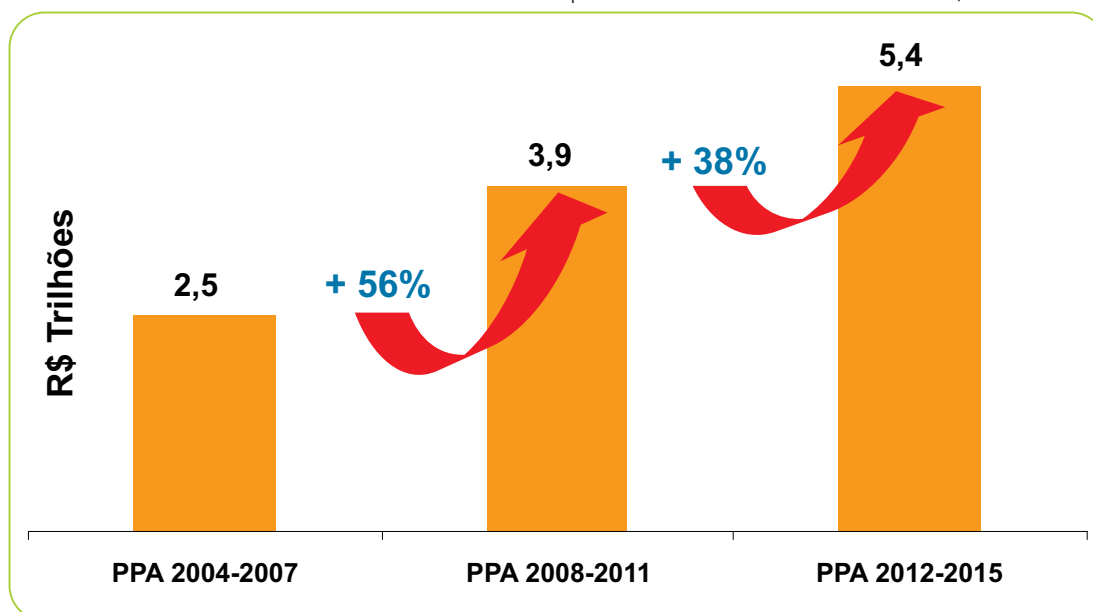
aperfeiçoamento das funções de planejamento, execução, monitoramento, avaliação e controle deve partir da entrega dos resultados devidos à sociedade, preocupando-se em conciliar a adequação do tempo, do lugar e da suficiência dos bens e serviços.

Nestes termos, é imperativo associar o conceito de gestão à ampliação dos canais de atendimento ao povo, fato que implica desenvolver novos arranjos suficientes para prestar mais e melhores serviços ao cidadão. Associado a isso, o país deve enfrentar a fragilidade institucional dos entes mais vulneráveis, dotando-os de mecanismos e capacidades adequadas para o cumprimento da competência estabelecida e para o atendimento dos anseios da sociedade.

## PPA EM GRANDES NÚMEROS

O planejamento governamental para os próximos 4 anos constante do PPA 2012-015, expresso nos Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas, aponta para investimentos superiores a R\$ 5,4 trilhões. O gráfico a seguir compara a previsão de dispêndios dos dois últimos Projetos de Lei do Plano com o atual.

Gráfico 17. Previsão de Dispêndios dos PPAs com Início em 2004, 2008 e 2012



\* Valores corrigidos pelo IPCA  
Elaboração: SPI/MP

As fontes de recursos que financiam o PPA 2012-2015 são:

- Orçamento fiscal e da seguridade social
- Orçamento de investimento das estatais
- Recursos Extraorçamentários, tais como: renúncia fiscal, Plano de Dispêndios Globais das Estatais, Fundos, Agências Oficiais de Crédito e Parcerias com o Setor Privado.

A tabela 17 a seguir mostra os valores especificados por fonte de recursos, bem como a participação relativa de cada fonte no total de recursos para o período do PPA.

Tabela 17. Fontes de Recursos do PPA 2012-2015

| Fonte                         | R\$ Trilhões | %           |
|-------------------------------|--------------|-------------|
| <b>Fiscal/Seguridade</b>      | 3,70         | 68%         |
| <b>Extraorçamentária*</b>     | 1,36         | 25%         |
| <b>Investimentos Estatais</b> | 0,37         | 7%          |
| <b>Total</b>                  | <b>5,43</b>  | <b>100%</b> |

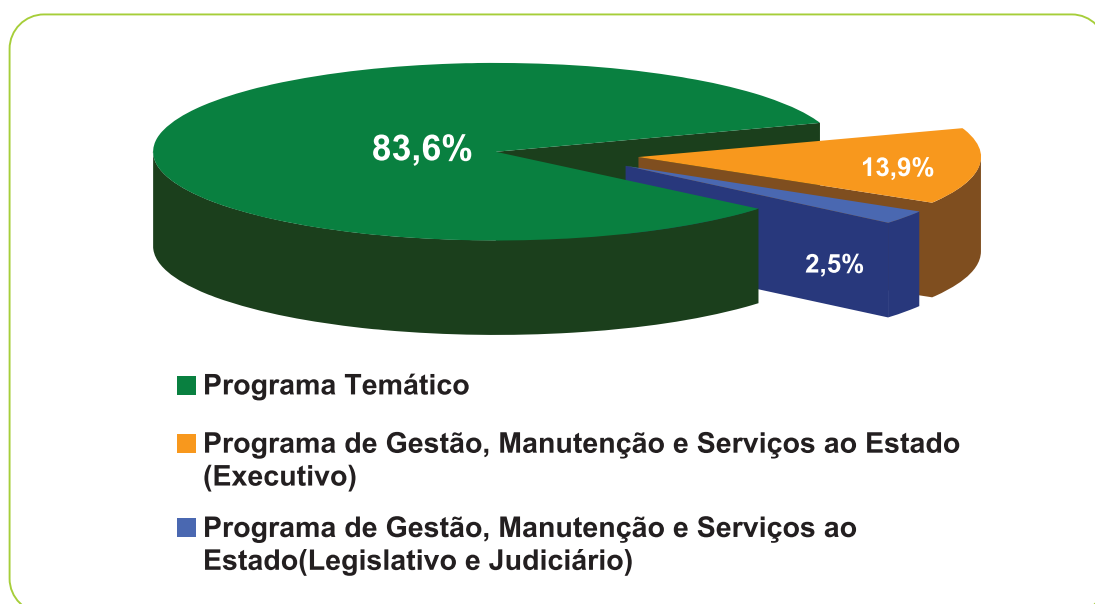
\*Renúncia Fiscal, Plano de Dispêndios Globais das Estatais, Fundos, Agências Oficiais de Crédito e Parcerias com o Setor Privado

### Dispêndio por tipo de Programa

O PPA é organizado por tipos de programas, conforme sua finalidade. Os Programas Temáticos retratam a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas e orientam a ação governamental, enquanto que os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado reúnem um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Do montante dos recursos previstos no PPA, os Programas Temáticos representam 83,6%, o que significa um total de R\$ 4,53 trilhões para o período 2012-2015. Os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado representam 16,4% da estimativa, totalizando R\$ 889,7 bilhões.

Gráfico 18 - Recursos Alocados no PPA por tipo de Programa



Elaboração: SPI/MP

## Visão da alocação por grandes áreas temáticas

A análise da previsão de recursos por áreas fornece um panorama da concentração de recursos considerando apenas os Programas Temáticos do Plano. A tabela 18 a seguir apresenta o valor estimado para 4 grandes áreas que agregam todos os Programas Temáticos.

Tabela 18. Valores estimados para o PPA 2012-2015

| Área Temática                     | Quantidade de Programas Temáticos | Valores estimados (R\$ Bilhões) | %           |
|-----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|-------------|
| <b>SOCIAL</b>                     | <b>25</b>                         | <b>2.580</b>                    | <b>57%</b>  |
| <b>INFRAESTRUTURA</b>             | <b>15</b>                         | <b>1.194</b>                    | <b>26%</b>  |
| <b>DES. PRODUTIVO E AMBIENTAL</b> | <b>17</b>                         | <b>663</b>                      | <b>15%</b>  |
| <b>ESPECIAIS</b>                  | <b>8</b>                          | <b>104</b>                      | <b>2%</b>   |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>65</b>                         | <b>4.541</b>                    | <b>100%</b> |

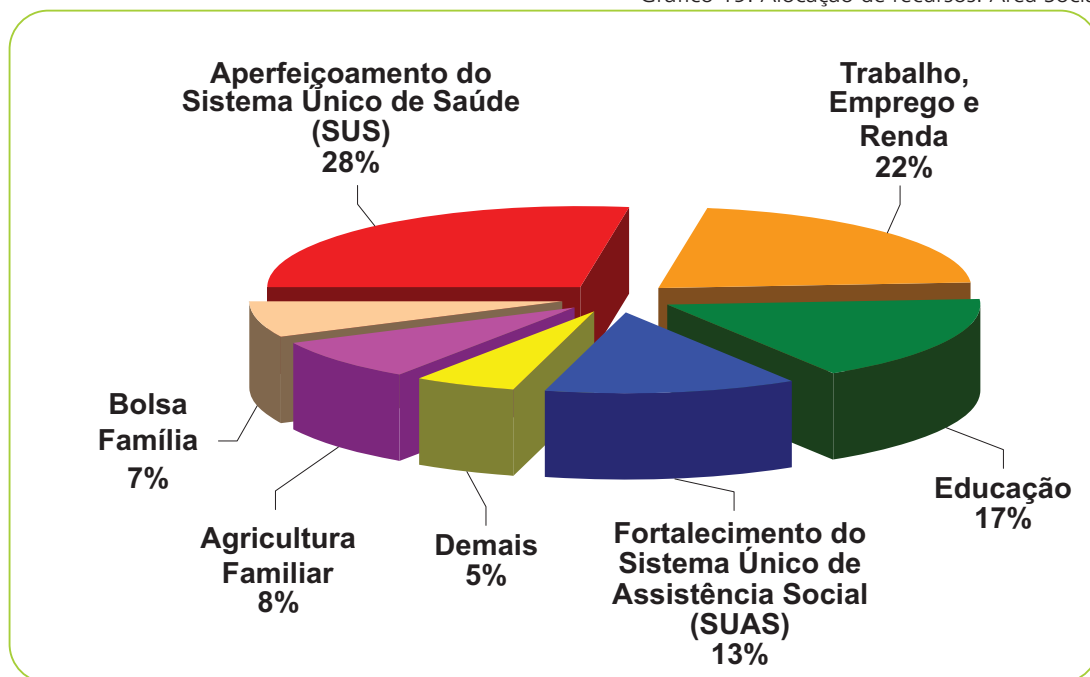
Elaboração:SPI/MP.

## Políticas Sociais

Do total de recursos destinados para a área Social, destacam-se os previstos para o Programa da Previdência Social, que totalizam R\$ 1,4 trilhão. Os Programas: Aperfeiçoamento do SUS (R\$ 316,7 bilhões) e Trabalho, Emprego e Renda (R\$ 248,0 bilhões), e a soma dos Programas de Educação (R\$ 197,6 bilhões) também apresentam valores expressivos. O gráfico a seguir ilustra a distribuição dos recursos nos Programas da área social, descontados os recursos da Previdência.



Gráfico 19. Alocação de recursos: Área Social



Elaboração:SPI/MP

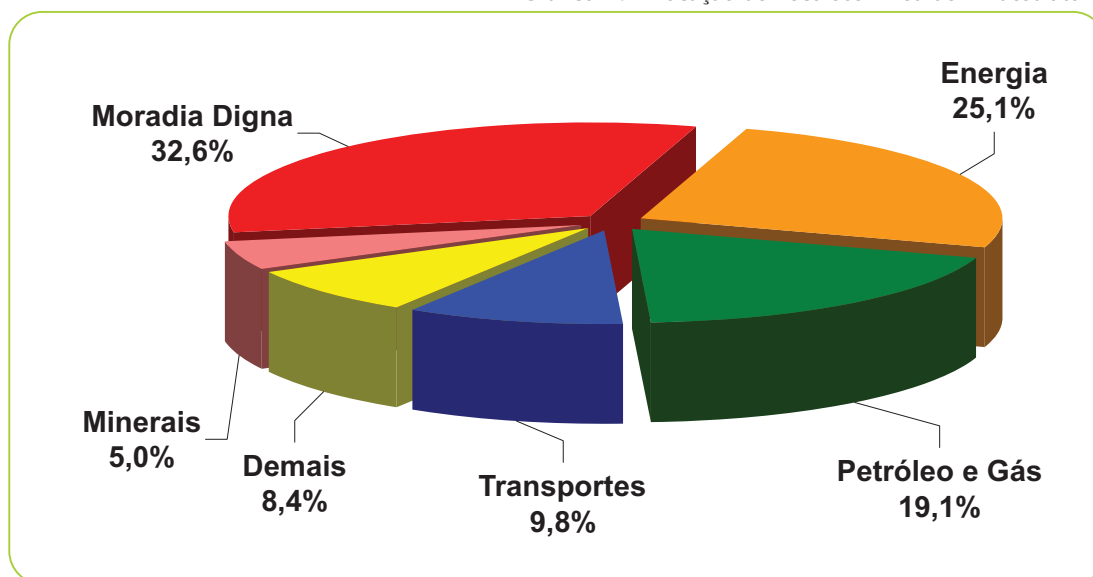
Os Programas Temáticos da área Social respondem por 57% dos recursos dos Programas Temáticos no período do Plano e contemplam agendas importantes, tais como: o Plano Brasil Miséria, com cerca de R\$ 20 bilhões por ano, constante em vários Programas, a exemplo do Bolsa Família, que deverá ampliar os benefícios pagos às 13 milhões de famílias para outras 800 mil em situação de extrema pobreza, e da Segurança Alimentar e Nutricional, com metas de fomento à produção, universalização do acesso à água para consumo humano no semiárido, e expansão do Programa de Aquisição de Alimentos para quase 450 mil agricultores.

Destacam-se, ainda, a implementação da Rede Cegonha e o fortalecimento da Rede de Prevenção, Diagnóstico e Tratamento do Câncer no Aperfeiçoamento do SUS; as metas constantes dos Programas de Educação, como as do Plano Nacional de Educação e de expansão das vagas na educação profissional (562 novas escolas federais e 8 milhões de vagas na educação profissional e tecnológica) e superior (passando a 321 campi e a 63 universidades na Rede Federal).

## Políticas de Infraestrutura

A área de infraestrutura concentra cerca de 26% recursos dos Programas Temáticos, que estão distribuídos, principalmente, entre os Programas Moradia Digna (R\$ 389,7 bilhões), Petróleo e Gás (R\$ 227,7 bilhões); Energia Elétrica (R\$ 177,2 bilhões), Combustíveis (R\$ 122,5 bilhões) e Transportes (R\$ 117,1 bilhões). O gráfico a seguir ilustra a participação relativa dos principais grupos de Programas da área.

Gráfico 20. Alocação de Recursos: Área de Infraestrutura



Elaboração:SPI/MP

Neste segmento destacam-se os recursos previstos no Programa Moradia Digna que, combinados com investimentos em equipamentos sociais e urbanos, deverão aumentar a qualidade de vida nas cidades brasileiras. Vale mencionar, também, o Pré-Sal, que deverá posicionar o país, até 2020, no rol dos 5 países detentores das maiores reservas de petróleo do mundo. Apenas com a incorporação das reservas já concedidas do Pré-Sal, o país deverá somar algo entre 35 e 40 bilhões de barris em reservas.

Ressalta-se também os seguintes investimentos:

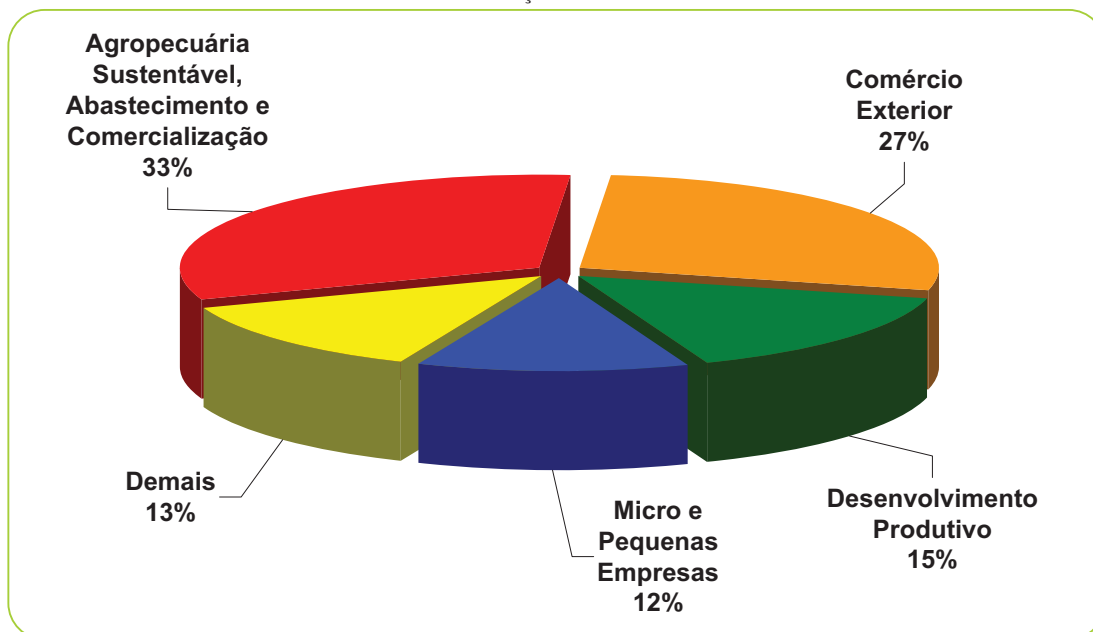
- atingir a produção de 3,1 milhões de barris de petróleo por dia;
- construir 2 milhões de casas com o Minha Casa Minha Vida;
- dobrar a capacidade de transporte marítimo e hidroviário de petróleo, de derivados, de GLP e de biocombustíveis;
- incluir 495 mil domicílios rurais com energia elétrica pelo Luz para Todos.
- investir R\$ 18,0 bilhões em empreendimentos de mobilidade urbana nas grandes cidades e implantar e requalificar sistemas de mobilidade urbana pactuados para as cidades-sede da Copa do Mundo
- construir e adequar 14,7 mil km de rodovias;
- construir 4,5 mil km de ferrovias;
- dragar e melhorar o acesso aquaviário em 17 portos;
- adequar a navegabilidade da Hidrovia do Rio Tietê;
- adequar a infraestrutura aeroportuária de modo a duplicar a capacidade de movimentação anual de passageiros, alcançando 305 milhões.

- regularizar a oferta de água para os sistemas de abastecimento de 297 municípios, por meio da construção de barragens, canais e sistemas adutores, com destaque para o Projeto de Integração do Rio São Francisco.
- chegar a 40 milhões de domicílios com internet banda larga por meio do Programa Nacional de Banda Larga;
- contratar R\$ 9,0 bilhões para apoio à execução de intervenções de drenagem urbana sustentável nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a enchentes e inundações.

## Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental

Os Programas associados à área correspondem a 15% dos Programas Temáticos, com destaque para os Programas Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização (R\$ 211,8 bilhões); Comércio Exterior (R\$ 181,2 bilhões) e Desenvolvimento Produtivo (R\$ 101,6 bilhões).

Gráfico 21. Alocação de Recursos: Desenvolvimento Produtivo e Ambiental



Elaboração: SPI/MP

Os recursos estão associados a maior parte das políticas de garantia de preços mínimos de produtos agrícolas; à ampliação de 750 mil para 830 mil o número de contratos de crédito rural oficial (agricultura de médio e grande porte); ao aumento de R\$ 107,2 para R\$ 140,5 bilhões do volume de crédito rural oficial disponibilizado ao setor agropecuário e à ampliação da área coberta pelo seguro rural de 6,7 milhões para 30 milhões de hectares.

Já o Programa Desenvolvimento Produtivo destaca-se por sua abrangência. Atuando desde o fortalecimento do complexo produtivo-industrial da saúde até o desenvolvimento da cadeia produtiva da indústria relacionada à Defesa, com estímulos financeiros e estruturantes. As principais metas são:

- ampliar o investimento de 18,4 para 22,4% do PIB;
- ampliar o valor agregado da indústria nacional de 44,3 para 45,3%;
- elevar de 30,1 para 31,5% a participação da indústria de alta e média-alta tecnologia no total da indústria;
- elevar a participação da indústria nacional nos mercados de energia de 64 para 66%.

A atenção dispensada à dimensão ambiental relaciona-se diretamente com o processo de desenvolvimento do Brasil. Por isso, a agenda Ambiental também está expressa em diversos Programas Temáticos, dentre eles pode-se citar o Programa Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (R\$ 5,8 bilhões) e Mudanças Climáticas (R\$ 2,0 bilhões).

Os recursos previstos para a dimensão ambiental estão relacionados à conservação dos remanescentes de vegetação nativa nos biomas e à consolidação produtiva das áreas já desmatadas. O Modelo Brasileiro do Sistema Climático Global para projeções climáticas de longo prazo e os projetos e estudos voltados para redução dos riscos e vulnerabilidades ambientais, inclusive com informações para a prevenção de riscos e desastres naturais, também serão executados com recursos previstos para a área.

## **Temas Especiais**

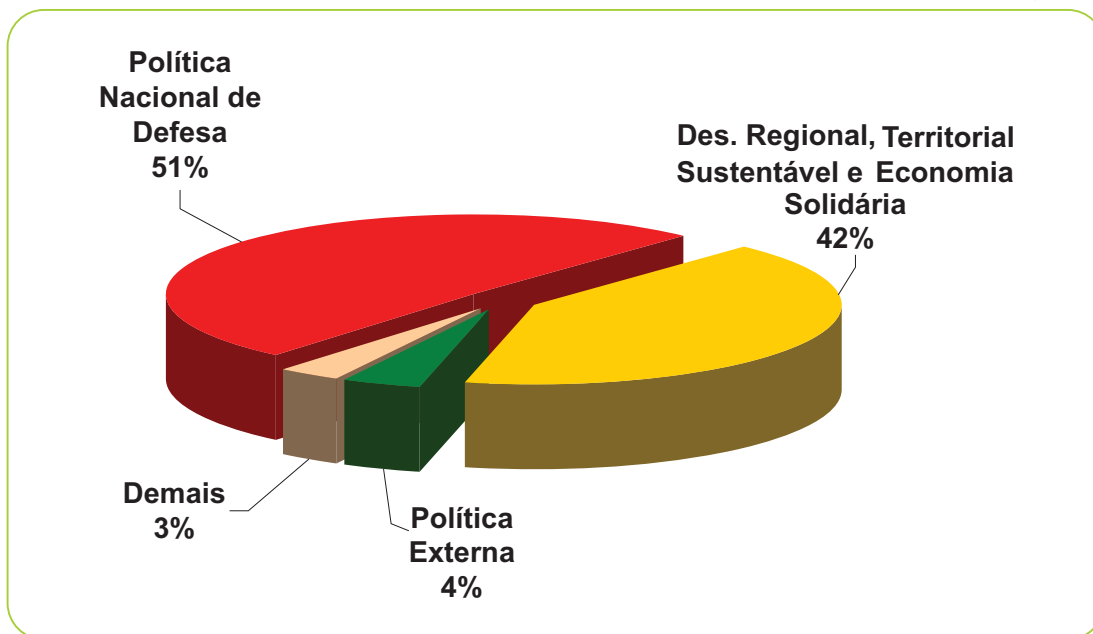
Dos recursos previstos para os Programas mais diretamente relacionados à organização do Estado, que totalizam R\$ 60,5 bilhões, há uma forte concentração na Política Nacional de Defesa (R\$ 52,8 bilhões). O gráfico a seguir revela a participação relativa dos Programas relacionados à área.

Os recursos da Política Nacional de Defesa concentram-se na manutenção e ampliação da capacidade de operação das Forças Armadas, inclusive a modernização do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM). Além disso, o orçamento previsto destina-se garantir a soberania nacional e a ampliar a capacidade institucional do Estado, investimentos essenciais para acelerar as transformações sociais em curso.

O PPA orienta os investimentos para o desenvolvimento do território. Nesse sentido, os valores previstos objetivam elaborar o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Cerrado; gerar 106.770 postos de trabalho nos Arranjos Produtivos Locais (APLs) firmados; apoiar a organização produtiva de 5.600 empreendimentos econômicos solidários,

sendo, no mínimo, 30% de grupos de mulheres e disponibilizar suporte adequado que permita a melhoria das condições de produção e comercialização favorecendo a inclusão produtiva sustentável de 50.000 famílias, dentre outras iniciativas.

Gráfico 21. Alocação de Recursos: Temas Especiais



Elaboração: SPI/MP





# O MODELO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL





## AVANÇOS DO MODELO

A decisão de iniciar um novo ciclo de desenvolvimento no Brasil, no qual o Estado desempenha um papel indutor importante, resgatou o planejamento governamental, sobretudo nos últimos 8 anos. Entretanto, os Planos Plurianuais ainda não haviam absorvido boa parte dessa concepção de planejamento.

O PPA 2012-2015 possui uma estrutura inovadora que reflete uma concepção de planejamento influenciada, especialmente, pela formulação e implementação das principais agendas executadas no período recente, como o PAC, o Bolsa Família, o PDE e o Minha Casa, Minha Vida, entre outros.

O exemplo mais completo do resgate do planejamento governamental foi o PAC, que conjugou diversas medidas necessárias à consecução das metas estabelecidas para além da garantia do orçamento. O PAC promoveu alterações na legislação tributária; instituiu medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento; fortaleceu a capacidade institucional dos órgãos; induziu a organização das administrações públicas subnacionais; e removeu obstáculos burocráticos, normativos, administrativos, jurídicos e legislativos, que criavam restrições à execução.

O PAC também inovou na gestão. A chave desse processo foi o monitoramento intensivo implantado para acompanhar o Programa, baseado no conhecimento sobre a operação em cada política, que produziu subsídios tempestivos para garantir a eficácia das medidas planejadas, bem como para qualificar o planejamento. A experiência na gestão do PAC influenciou fortemente a nova estrutura do PPA.

Outra influência importante na construção do Plano Mais Brasil deriva da interpretação que se faz da natureza do PPA, aqui concebido como instrumento constitucional destinado a organizar e viabilizar a ação pública com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos da República, em especial os sociais.

O PPA é um mecanismo que o Constituinte criou em substituição ao antigo Orçamento Plurianual de Investimentos na tentativa de instituir um instrumento que tenha natureza de Plano. Nesses termos, o PPA deve preservar as diferenças essenciais relativas ao Orçamento, particularmente o período de tempo considerado, o enfoque insumo-produto, os níveis de agregação e as relações com unidades organizacionais.

Assim, as alterações na estrutura do PPA decorrem do aprendizado do governo na implementação de políticas exitosas responsáveis pelo desenvolvimento recente no Brasil e, também, dos limites da estrutura anterior que permitia uma sobreposição entre Plano e Orçamento, dois institutos que, apesar de complementares, possuem diferenças essenciais.

O Plano foi construído a partir da dimensão estratégica definida pelo governo e organizado à luz dos cenários econômico, social, ambiental e regional. A partir daí foram concebidos os Programas, que, no modelo de administração tradicional, respondem pela dimensão tática do PPA.

Os Programas Temáticos no novo modelo foram concebidos, então, a partir de recortes mais aderentes às políticas públicas. As unidades que agregam as políticas possuem delimitações mais abrangentes e uniformes entre si, dialogando, portanto, com formulações reconhecidas pelo governo e pela sociedade.

Essa delimitação dos Programas Temáticos facilita a relação entre as dimensões estratégica, tática e operacional do governo, confere um novo significado à dimensão tática no Plano e qualifica a comunicação dentro do governo e deste com a sociedade. Interessante notar que a aproximação dos Programas Temáticos com os temas de políticas públicas possibilitou a definição de indicadores dotados de maior capacidade de revelar aspectos das políticas e contribuir com a gestão.

Além dos Programas Temáticos, o Plano apresenta um conjunto de Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Essas unidades contemplam despesas destinadas ao apoio e à manutenção da ação governamental ou, ainda, àquelas não tratadas nos Programas Temáticos. De forma geral, cada Ministério ou Secretaria equiparada a Ministério tem um único programa dessa natureza.

Outra inovação no PPA é a inexistência do detalhamento das Ações, que agora constam apenas dos Orçamentos. A alteração visa a garantir uma distinção entre Plano e Orçamento, a fim de respeitar as diferenças estruturais entre eles. A sobreposição anterior confundia o PPA com o Orçamento à medida que mantinha níveis idênticos de agregação entre os instrumentos.

Com a finalidade de criar condições para que o PPA estabeleça relações mais adequadas com todos os insumos necessários à viabilização das políticas, os Programas Temáticos

do PPA 2012-2015 estão organizados em Objetivos que, por sua vez, são detalhados em Metas e Iniciativas.

Os Objetivos constituem-se na principal inovação deste Plano, na medida em que expressam as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. Por meio deles, o PPA declara um enunciado que relaciona o planejar ao fazer, uma indução à associação entre formulação e implementação com vistas a apontar os caminhos para a execução das políticas e, assim, orientar a ação governamental. Procurou-se, sempre que possível, utilizar uma linguagem que guie o governo, evitando-se declarações descomprometidas com as soluções.

Como vários Objetivos estão qualificados pela forma de implementação, é importante lembrar que o planejamento é um instrumento apenas indicativo. Para que tenha aderência ao cotidiano do governo, é preciso que seja flexível, tendo em vista a dinamicidade inerente ao ambiente.

A cada Objetivo estão associadas Metas, que podem ser qualitativas ou quantitativas. As Metas são indicações que fornecerão parâmetros para a realização esperada para o período do Plano. As qualitativas são particularmente interessantes porque ampliam a relação do Plano com os demais insumos necessários à consecução das políticas, além do Orçamento. Cabe destacar, ainda, que elas resgatam no Plano uma dimensão que, anteriormente, confundia-se com o produto das ações orçamentárias. Por isso, as Metas estabelecem uma relação com o cidadão por traduzirem a atuação do governo com mais simplicidade e transparência.

Já as Iniciativas são institutos derivados dos Objetivos e declaram as entregas à sociedade de bens e serviços resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, de pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e de integração de políticas públicas.

Elas estabelecem a relação formal do Plano com o Orçamento na medida em que aquelas Iniciativas que possuem financiamento vinculado ao Orçamento da União estão associadas às respectivas ações no Orçamento. As Iniciativas consideram também como as políticas organizam os agentes e instrumentos que a materializam, com atenção à gestão, às relações federativas e aos mecanismos de seleção e identificação de beneficiários. A figura 2 a seguir demonstra a estrutura dos programas temáticos constantes do Plano.

Figura 2. Estrutura do PPA 2012-2015.



Elaboração: SPI/MP

As novas categorias portam uma versatilidade capaz de expressar relações que, antes, eram restritas pela contabilidade pública. Nesses termos, a integração entre as políticas, em especial o tratamento da transversalidade, não está mais limitada pelo desenho das ações orçamentárias com seus respectivos produtos, de forma que a combinação entre Objetivos, Metas e Iniciativas criam condições para uma abordagem mais adequada da relação entre as políticas. Essa alteração foi fundamental para revelar boa parte das políticas para as mulheres, raça, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência.

Por fim, ressalta-se que toda essa construção só foi possível devido a um processo de aprendizagem inédito no Governo Federal e fora dele e, por isso, é importante registrar o valor produzido a partir da elaboração do Plano Mais Brasil. Toda a reflexão e definição das declarações e estratégias geram uma coesão no âmbito do Governo, especialmente porque a construção exigiu solidariedade e esforço conjunto para que o documento final fosse produzido. Todos os Programas Temáticos foram objeto de extenso diagnóstico sinteticamente retratado nesta Mensagem, e as formulações finais são fruto de intensa coordenação e pactuação.

O PPA 2012-2015 é, portanto, um documento intensivo em conhecimento sobre as razões do atual estágio de desenvolvimento do Brasil e sobre as escolhas e estratégias necessárias para acelerar o processo de transformação social iniciado em 2003, em especial para que se consiga erradicar a miséria.

## PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO MAIS BRASIL

O Projeto de Lei submetido ao Congresso Nacional é fruto de um rico e extenso processo que se iniciou a partir de uma proposta de organização do PPA em torno de um conjunto de temas de políticas públicas com os respectivos desafios, elaborada no Ministério do Planejamento.

Em seguida, as sugestões foram amplamente discutidas no governo e com representantes da sociedade civil organizada, de forma que resultaram desse processo 65 Programas Temáticos, englobando toda a área de atuação governamental.

Nesses termos, o Plano foi construído a partir de 3 fontes:

- a) a definição dos Programas Temáticos e realização de oficinas de trabalho com todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal;
- b) a realização do Fórum Interconselhos; e
- c) o diálogo por região com estados e municípios.

### AS OFICINAS

O processo de construção dos Programas no interior do governo foi concentrado, especialmente, em duas rodadas de oficinas por Programa na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). As reuniões contaram com a participação de todos os órgãos da Administração Pública Federal representados por 3.894 pessoas. Na primeira rodada de oficinas foram apresentadas as razões da alteração no modelo de planejamento federal, as novas categorias que compõem o PPA 2012-2015 e as sugestões do Ministério do Planejamento para a organização dos Programas Temáticos.

Um mês após as primeiras oficinas, os diversos atores retornaram à ENAP para apresentação e debate das construções realizadas. Destaca-se que, entre as duas rodadas de oficinas, a equipe do Ministério do Planejamento esteve no dia a dia da elaboração dos Programas, Objetivos, Metas, Iniciativas e Ações Orçamentárias juntamente com os Ministérios na definição das declarações e unidades mais precisas. Dessa forma, a construção do PPA no interior do governo promoveu o intercâmbio de ideias e favoreceu a qualificação das propostas, aumentando as possibilidades efetivas de articulação das políticas e representando, da melhor forma possível, a realidade de cada atuação setorial.

O processo nas oficinas renovou a capacidade de planejamento federal em termos estratégicos e qualificou a interpretação de todo o governo sobre as condições necessárias para a implementação das políticas públicas, fato que refletiu nas declarações constantes do Plano Mais Brasil.

## DIÁLOGOS SOCIAIS E FEDERATIVOS

“É importante lembrar que o destino de um país não se resume à ação de seu governo. Ele é o resultado do trabalho e da ação transformadora de todos os brasileiros e brasileiras. O Brasil do futuro será exatamente do tamanho daquilo que, juntos, fizemos por ele hoje. Do tamanho da participação de todos e de cada um: Dos movimentos sociais, dos que labutam no campo, dos profissionais liberais, dos trabalhadores e dos pequenos empreendedores, dos intelectuais, dos servidores públicos, dos empresários, das mulheres, dos negros, dos índios e dos jovens, de todos aqueles que lutam para superar distintas formas de discriminação.”

Presidenta Dilma Rousseff  
Discurso de Posse

O Governo Federal definiu que o Plano Plurianual - PPA 2012-2015 teria um amplo processo participativo, o qual abrange, inicialmente, sua fase de elaboração, e terá continuidade ao longo de sua vigência por meio da sua gestão, seu monitoramento e sua avaliação. O objetivo do diálogo com a sociedade e com os governos estaduais e municipais é tornar o Plano um importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas.

### **Fórum Interconselhos**

Para que o processo de participação social fosse iniciado, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) e a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) elaboraram, em conjunto, uma estratégia que ampliasse o diálogo social e permitisse a sociedade apresentar suas recomendações e sugestões para a construção de um país melhor. Foi delineado, então, como espaço de interação com a sociedade, um grande Fórum Interconselhos, de caráter consultivo, que contaria com a participação de representantes dos conselhos nacionais e de entidades representativas da sociedade.

Inicialmente, foi realizada reunião para sensibilizar os secretários executivos de todos os conselhos nacionais sobre a importância do processo e esclarecer de que forma a participação social seria inserida no PPA 2012-2015. Em seguida, a SG/PR e a SPI/MP participaram de reuniões preparatórias em 19 conselhos nacionais e três comissões (entre os dias 4 e 23 de maio de 2011) para esclarecer as principais dúvidas acerca do diálogo com a sociedade e aquelas concernentes ao novo modelo do Plano, às orientações estratégicas de governo e à proposta programática.

Nos dias 24 e 25 de maio de 2011, foi realizado, em Brasília, o Fórum Interconselhos, com a participação de 300 representantes da sociedade civil, indicados pelos 33 conselhos nacionais e por quatro comissões, além de representantes de diversas entidades nacionais.

Durante o Fórum foi apresentada a dimensão estratégica do PPA 2012–2015 (Visão de Futuro, Valores e Macrodesafios), o novo modelo do Plano e uma visão preliminar da estrutura programática estruturada pela SPI/MP. Os participantes discutiram os temas apresentados, conforme os quatro grandes eixos de gestão (Desenvolvimento Econômico; Infraestrutura e PAC; Desenvolvimento Social e Erradicação da Miséria; e Direitos e Cidadania e Movimentos Sociais), à luz da multissetorialidade e da transversalidade, e apresentaram recomendações e sugestões para o aperfeiçoamento da proposta programática apresentada. Os participantes do Fórum Interconselhos também discutiram os aspectos críticos regionais e apresentaram propostas para a construção do processo de monitoramento e avaliação do PPA.

O Fórum demonstrou ser um importante, estratégico e legítimo espaço de articulação social. Seu principal produto consubstanciou-se em um relatório com diversas considerações e recomendações, encaminhado aos conselhos nacionais e analisado pelas equipes técnicas da SPI/MP, em conjunto com os ministérios e secretarias setoriais, para que fosse avaliada a sua pertinência e possível inclusão no Plano.

Vale destacar que, entre os assuntos abordados pelo Fórum Interconselhos, estiveram desde desenvolvimento econômico, social e regional, trabalho, educação, cultura, meio ambiente, infraestrutura, saneamento, inclusão social, habitação, economia solidária, reforma agrária; de reforma urbana a políticas para as mulheres, de geração de trabalho, emprego e renda; de direitos humanos; de ciência e tecnologia; de uso das águas; passando por temas como igualdade racial, democracia participativa, saúde indígena, comunidades tradicionais, defesa dos direitos das minorias sexuais, dentre tantas outras.

No Fórum, também foram discutidas, especificamente, questões referentes ao monitoramento do PPA 2012-2015 pelos órgãos governamentais e pela sociedade civil. Foi iniciado o debate sobre a possibilidade do Fórum Interconselhos ser um instrumento de monitoramento contínuo do Plano, oferecendo espaço para pactuações, com a participação de conselheiros e outros representantes de entidades da sociedade civil.

## **Diálogos Federativos**

Para estabelecer o diálogo com os entes federados, o MP, a Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF/PR) e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan) realizaram cinco diálogos federativos, um por macrorregião do País, com o objetivo de promover a

discussão entre o Governo Federal e os governos estaduais e municipais sobre o Plano Plurianual Federal para o período 2012-2015.

Em cada uma das 5 reuniões regionais, que ocorreram entre os dias 30 de maio e 1º de julho, participaram os secretários de planejamento dos estados e seus assessores, mobilizados pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado do Planejamento (Conseplan), bem como representantes das associações de municípios, mobilizados pela SAF/PR. Estiveram presentes também representantes do Governo Federal, inclusive com a participação efetiva de ministros de Estado.

Os diálogos federativos serviram para divulgação e discussão da proposta do PPA 2012-2015, dos aspectos críticos e dos impactos estratégicos para cada uma das regiões das principais agendas do Governo Federal. As considerações e recomendações acerca do Plano e de sua gestão foram consolidadas em um relatório, e serão usadas como base para a estruturação do processo de monitoramento e avaliação do PPA, especialmente no que se refere a mecanismos permanentes de diálogos e articulação entre os três níveis de governo a fim de estabelecer um processo de cooperação efetiva, troca de experiências e monitoramento regionalizado. A intenção é construir uma plataforma para integração gradual entre o PPA do governo federal e os PPAs estaduais e municipais mediante um processo institucionalizado de articulação governamental para regionalização das políticas públicas.

A respeito das recomendações mais recorrentes dos diálogos federativos, podemos citar: apoio do Governo Federal, principalmente aos municípios, quanto à capacitação e assessoria para os instrumentos de gestão e elaboração de projetos; apoio e incentivo ao planejamento participativo nos estados e municípios; apoio à implantação de fóruns regionais em arranjo institucional que possa prever a participação de estados e municípios; realização de salas de situação semestralmente para discutir a cooperação federativa entre os entes; e seleção de programas, objetivos e iniciativas de interesse das regiões para serem objeto de monitoramento intensivo por parte dos estados e municípios.

Desse modo, é estratégico ressaltar que a participação da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais não se encerra com o encaminhamento do PPA ao Congresso Nacional. Pelo contrário, será considerado base para a constituição do novo modelo de gestão do Plano para o período de 2012-2015. O desafio está na construção de mecanismos capazes de assegurar a participação e o controle social na gestão do Plano, especialmente nas etapas de monitoramento e avaliação, de forma dinâmica, consistente e legítima.



## DIMENSÃO DA GESTÃO

### MODELO DE GESTÃO DO PPA

A gestão do PPA tem a missão de garantir as condições materiais e institucionais para a execução do Plano Mais Brasil, associando o conceito de resultado à abertura de canais que permitam ampliar a escala das entregas do governo. Para tanto, ela deve se estruturar a partir da premissa de que existe uma diversidade de arranjos e tipos de políticas que devem determinar o modelo de gestão. Do contrário, dificilmente a institucionalidade criada conseguirá estabelecer uma relação adequada com o funcionamento da Administração Pública.

Além disso, para que o Plano se torne um instrumento útil para o governo, é fundamental que a arquitetura institucional a ser criada considere a diversidade brasileira expressa nas diferenças culturais, econômicas e sociais do nosso povo e do nosso território. Essas diferenças determinam impactos distintos da ação pública nos brasileiros, que devem ser iguais perante o Estado. Por isso, falhar na gestão pode representar a radicalização da desigualdade.

Campanhas de vacinação, fiscalização em regiões de fronteira, educação de jovens e adultos, construção de hidrovias na Amazônia, participação do Brasil em fóruns internacionais sobre mudanças climáticas e pesquisas na Antártida são alguns exemplos que ilustram a diversidade e as complexas interações que se estabelecem no campo das políticas públicas.

Logo, é preciso que a gestão do Plano oriente-se pela flexibilidade, pela criatividade e pelo conhecimento sobre a forma de organização e as possibilidades de informação em cada Programa. Os avanços do PPA 2012-2015 emergem do respeito à diversidade das políticas públicas e suas relações de complementaridade. É necessário, então, que a organização expressa na gestão aprimore o exercício de comunicação entre a coordenação de governo, os órgãos executores, os entes federados e a sociedade, tal como praticado na elaboração do Plano. Especialmente porque os avanços no desenho das políticas não detêm todo o poder de transformar. A chave para a transformação da sociedade, ou seja, aquilo que viabiliza a mudança, não é o desenho, mas sim a disponibilização dos bens, serviços e valores à sociedade, para o que a gestão é imprescindível.

Não menos importante é a tarefa de conceber uma institucionalidade que dialogue com a racionalidade política, especialmente porque a organização de processos e métodos de gestão desconectados das formas de operar das organizações públicas pode minimizar os esforços orientados para a eficiência do Estado. É importante registrar que a racionalidade

burocrática, descrita no tipo ideal de Max Weber, que aprimorou a ação estatal em outros períodos históricos, também produziu disfunções que precisam ser corrigidas. Trata-se de um dilema ainda maior quando se considera que a desorganização do Estado foi acompanhada da implantação de uma estrutura jurídica e administrativa que, em muitos casos, contribuiu para o atendimento ineficaz das necessidades da população.

Por isso, é preciso reconhecer os limites dos instrumentos excessivamente padronizados e detalhados e, ainda, que há um risco associado à institucionalização de procedimentos e regras demasiadamente formais que desconsideram a realidade na qual as políticas são implementadas.

Reconhecer que o diálogo fundamenta a gestão do PPA 2012-2015 implica fortalecer a comunicação entre os diversos setores que compõem a Administração Pública, e entre esta e a sociedade. Significa promover a transparência, entendida aqui em seu sentido mais amplo, que envolve não apenas informar, mas também interpretar em uma linguagem simples e acessível ao público. Assim, fortalecemos a democracia participativa e induzimos o comprometimento de todos os responsáveis pela consecução do Plano.

Com isso, pretende-se favorecer o diálogo e fortalecer os pactos federativos para que todos os entes possam ampliar o grau de integração entre suas políticas, aumentando o poder do esforço público para superar as desigualdades que ainda persistem no país.

Nesse processo é fundamental a busca contínua pela eficiência da ação governamental. Por isso, a gestão do Plano pauta-se também por este compromisso, porque é nosso dever fazer mais com menos. Entretanto, é preciso ter claro que a eficiência deve estar sempre voltada aos desafios postos para o Estado brasileiro, motivo pelo qual ela necessita estabelecer uma relação com os resultados e, por conseguinte, com as entregas que criarão as condições para a continuidade na transformação da sociedade.

Quando a gestão dialoga com as condições que ampliam a capacidade do Estado, ela deve agir a partir das diferentes realidades e capacidades dos entes, com atenção aos mais frágeis. Ou seja, ela deve ser implementada à luz do conceito de equidade. Isso implica criar novos valores para a gestão das políticas e para os diversos arranjos e interações que viabilizam as entregas resultantes da implementação das políticas públicas.

A experiência demonstra que o monitoramento intensivo na resolução dos entraves à execução deve privilegiar a relação com o ambiente no qual as políticas são implementadas. Por isso, ele deve ser construído a partir do conhecimento sobre a organização dos diversos temas e das fontes de informação disponíveis e possíveis em cada caso. Nesses termos, o monitoramento varia de acordo com cada contexto e produz informações que aprimoram a ação das organizações, ampliando a capacidade do Estado de oferecer mais

e melhores bens e serviços ao povo. Em resumo, a arquitetura institucional que regerá a gestão das políticas deve ser simples e estar orientada para fazer acontecer, tal como ocorre com o PAC.

A partir dessas premissas, o Plano Mais Brasil traz um novo significado ao planejamento como aliado da população brasileira para a efetivação dos compromissos assumidos pela Presidenta Dilma. Assim, a gestão do Plano deve ser encarada como um instrumento prático e decisivo para que a Administração Pública viabilize a superação dos nossos desafios.

## **Monitoramento e Avaliação**

No contexto de uma política, plano ou programa, o conceito habitual de monitoramento consiste na observação contínua de uma dada realidade nos seus aspectos mais relevantes, no intuito de obter informações fidedignas e tempestivas. Já a avaliação é uma investigação aprofundada de uma determinada intervenção. Tanto o monitoramento quanto a avaliação, além de fornecerem informações para o aperfeiçoamento da ação governamental, são aliados essenciais para a articulação, o acompanhamento de transversalidades e territorialidades das políticas e, em última análise, para viabilizar as entregas de bens e serviços à população.

Para apoiar a gestão do PPA, o Sistema de Monitoramento e Avaliação deve se pautar pelas seguintes diretrizes:

- i) considerar a realidade de implementação de cada política, em base territorial, buscando assim uma abordagem flexível que subsidie decisões e contribua para a implementação;
- ii) atender às necessidades dos órgãos setoriais e de coordenação de governo, para subsidiar a tomada de decisão nos diferentes níveis;
- iii) considerar as lições aprendidas com as experiências de monitoramento e avaliação no setor público em âmbito nacional e internacional;
- iv) observar as contribuições resultantes dos diálogos com os Entes Federados e sociedade durante o processo de elaboração do PPA;
- v) aproveitar estruturas de monitoramento e avaliação existentes na Administração, trabalhando na busca de informações complementares; e
- vii) promover a sua implantação, de forma progressiva, segundo as prioridades estabelecidas pelo governo.

Considerando o modelo de elaboração do Plano Mais Brasil será possível monitorar, dentre outros objetos: i) o cumprimento dos objetivos, metas e iniciativas dos programas; ii) as agendas prioritárias; iii) as restrições sistêmicas à implementação de metas e iniciativas; iv) a implementação articulada de políticas complementares, em bases territoriais;

e v) o cumprimento de condicionantes (indicadores socioeconômicos, ambientais, localização, critérios de seleção, diretriz política etc.) estabelecidos para realização de empreendimentos ou oferta de bens e serviços.

Também pretende-se avaliar, dentre outros, os efeitos das políticas, programas e agendas, por meio da análise da evolução dos indicadores e/ou pesquisas avaliativas e a consistência, pertinência e suficiência da estrutura programática.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação disponibilizará aos gestores públicos instrumentos de apoio ao gerenciamento, de modo a permitir:

- elaborar painéis de evolução de metas e indicadores e relatórios gerenciais, tais como balanços periódicos, relatórios de status etc;
- cruzar informações de bases de dados e indicadores de diferentes órgãos de governo, de forma adaptada e adequada à tomada de decisão;
- comunicar-se com os diversos atores envolvidos na implementação das políticas públicas setoriais, especialmente nos casos envolvendo temas transversais ou multissetoriais;
- atuar preventivamente em elementos críticos à consecução de metas;
- identificar as necessidades de meios (RH, Orçamento, Metodologias de Gestão e Capacitação, Patrimônio, TI etc.) para implementação de políticas públicas;
- realizar análises multissetoriais e especializadas da implementação do conjunto das políticas públicas.

Além de consistir em suporte aos gestores públicos envolvidos diretamente na implementação das políticas e programas de governo e para a comunicação com a sociedade, o SMA poderá ser utilizado por outros interessados como instrumento de acompanhamento da execução do PPA 2012-2015. Destaca-se o papel do SMA no apoio à construção de governança nos diversos espaços de articulação das políticas públicas e à gestão matricial dos objetivos e metas do PPA integrantes de planos multissetoriais como o Plano BSM, o PAC e de agendas de caráter transversal, tais como Políticas para Mulheres e Promoção da Igualdade Racial.

### **Participação Social e Federativa no Monitoramento e Avaliação do PPA**

No que diz respeito à participação social e federativa no processo de monitoramento e avaliação dos Programas do PPA 2012-2015, a ação articulada de todas as esferas de governo e a participação da sociedade é um caminho para o aperfeiçoamento da implementação do Plano, por meio da cooperação entre os entes e a sociedade. O PPA 2012-2015 será um instrumento para a ampliação e consolidação da participação social como mecanismo auxiliar nos processos decisórios do Estado e representa a continuidade dessa participação cidadã, já verificada na elaboração dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011.

Assim, a participação da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais não se encerra com o encaminhamento do PPA ao Congresso Nacional, mas constituirá a base para o desenvolvimento de um novo modelo de gestão do Plano para o período de 2012-2015.

O desafio está na construção de mecanismos capazes de assegurar a participação social na gestão do Plano, especialmente nas etapas de monitoramento e avaliação, e mecanismos de articulação entre a União, estados e municípios em torno do desenvolvimento local e regional, mecanismos estes que sejam capazes de dar maior consistência ao projeto de desenvolvimento nacional.









## POLÍTICAS SOCIAIS

Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)  
Bolsa Família  
Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)  
Segurança Alimentar e Nutricional  
Educação Básica  
Educação Profissional e Tecnológica  
Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão  
Cultura: Preservação, Promoção e Acesso  
Esporte e Grandes Eventos Esportivos  
Planejamento Urbano  
Resíduos Sólidos  
Segurança Pública com Cidadania  
Coordenação de Políticas de Prevenção, Atenção  
e Reinserção Social de Usuários de Crack, Álcool e Outras Drogas  
Cidadania e Justiça  
Agricultura Familiar  
Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária  
Trabalho, Emprego e Renda  
Previdência Social  
Políticas para as Mulheres: Enfrentamento à Violência e Autonomia  
Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial  
Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes  
Promoção e Defesa dos Direitos Humanos  
Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência  
Autonomia e Emancipação da Juventude  
Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas

## APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

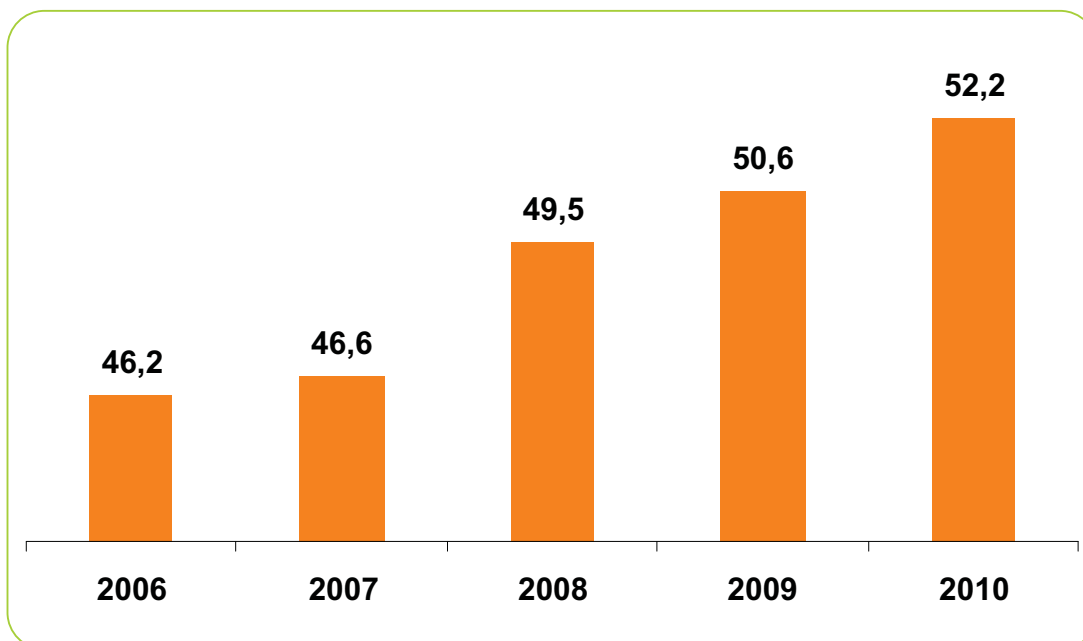
A Constituição de 1988 atribui ao Estado a responsabilidade de estruturar a política de saúde e garantir a universalização do acesso. O setor organizou-se, então, no Sistema Único de Saúde (SUS), cujos princípios são a universalidade do acesso às ações e serviços, a integralidade da atenção e a equidade. Para concretizar esse novo papel do Estado na provisão de saúde, mostrou-se fundamental a articulação e participação de todos os entes federados no esforço de efetivação das responsabilidades estabelecidas e de viabilização dos meios para o desenvolvimento do SUS.

Apesar das dificuldades enfrentadas e dos desafios que ainda se colocam, a evolução de diversos indicadores espelham a melhoria nas condições de saúde da população.

A atenção básica, por intermédio do programa Saúde da Família, alcançou uma cobertura populacional que abrange em torno de 52% da população brasileira, o que representa uma ampliação de cerca de 13% entre 2006 e 2010. No mesmo período, ampliou-se o atendimento por equipes de saúde bucal, provendo à população um serviço até então ausente nas equipes de saúde pública. Ao todo, são cerca de 31 mil equipes de saúde da família e 245 mil agentes comunitários de saúde atuando no país.

As equipes de saúde da família atuam com o apoio das Unidades Básicas de Saúde (UBS), que são estruturas físicas de referência para os atendimentos de baixa complexidade. Para o período 2012-2015, dentre as principais metas previstas relacionadas à atenção básica destacam-se a expansão do número de equipes de saúde da família, de agentes comunitários e de equipes de saúde bucal, assim como do número de UBS e a qualificação das existentes.

Gráfico 22 – Evolução da taxa de cobertura populacional por equipes de saúde da família, de 2006 a 2010 (% da população coberta).

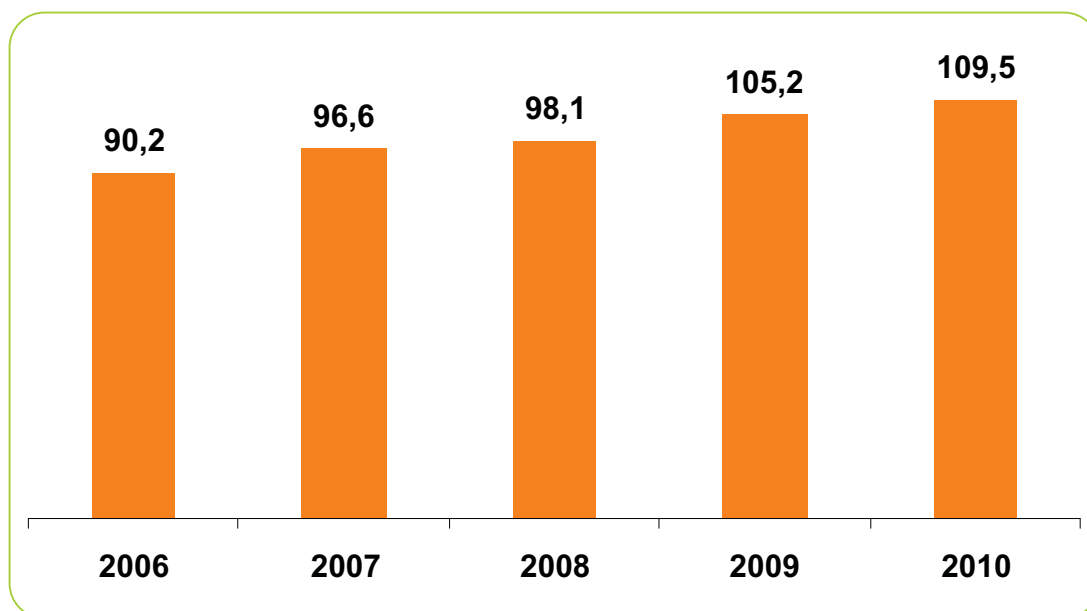


Fonte: Ministério da Saúde/Secretaria de Atenção à Saúde.

Na atenção especializada de média e alta complexidade, verifica-se uma expressiva ampliação da rede, tanto pela implantação quanto pela habilitação de unidades para esse tipo de atendimento. A rede de média e alta complexidade disponibiliza hoje cerca de 8.500 unidades hospitalares com atendimento pelo SUS, totalizando mais de 366 mil leitos. A oferta de leitos de terapia intensiva ultrapassou os 24 mil, apontando para um crescimento superior a 20% entre 2006 e 2010. O número de transplantes realizados em 2010 atingiu a marca de 21.780, com um crescimento de quase 9% em relação ao ano anterior. Ampliação das redes de assistência cardiovascular e de oncologia também foram conquistas recentes relevantes. Para o período do PPA, tem-se como perspectiva a manutenção da tendência de crescimento do número de transplantes e das redes de assistência cardiovascular e oncológica.

A rede de urgência e emergência recebeu importantes investimentos para aumentar seu alcance territorial e populacional, com implantação de novas Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e novos postos do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu). Para a melhor integração entre os serviços, as Centrais de Regulação receberam novos profissionais e equipamentos, alcançando, em 2010, 110 milhões de habitantes em todas as regiões do país. Até o mesmo ano, foram habilitadas 468 UPA's, distribuídas em 386 municípios. A implantação de mais 500 UPA's e 2.163 leitos hospitalares - leitos de UTI, UCI, UTI neonatal, leitos clínicos de retaguarda, leitos de reabilitação - dentro das Redes de Urgência e Emergência estão entre as principais metas para o período 2012-2015.

Gráfico 23 – Evolução da cobertura populacional por unidades de SAMU implantadas, de 2006 a 2010 (em milhões).



Fonte: Ministério da Saúde/Secretaria de Atenção à Saúde.

No campo da vigilância, prevenção e controle de agravos, os dados epidemiológicos mostram queda da incidência de doenças como tuberculose, hanseníase, esquistossomose, Aids, meningite, malária, sarampo, doença de Chagas, além da tendência de eliminação da raiva humana e do tétano neonatal.

As ações de vacinação, seguindo o mesmo caminho evolutivo, resultaram em campanhas de grande alcance, como a vacinação de mais de 47% da população contra a influenza pandêmica (H1N1).

Houve também um importante aumento no acesso da população de baixa renda à assistência farmacêutica. No nível básico, o programa Farmácia Popular alcançou cerca de 950 mil pessoas por mês. O componente especializado da assistência farmacêutica objetiva garantir a integralidade dos tratamentos, para as diferentes fases evolutivas das 79 doenças que compõem a lista com cobertura medicamentosa governamental. Esse componente do SUS confere maior amplitude à oferta de medicamentos, com cobertura tanto em nível assistencial básico quanto nos mais complexos.

Conjugada com outros fatores, como a elevação da renda média, a redução das desigualdades sociais e regionais, a melhoria dos níveis educacionais e das condições sanitárias ambientais, essa atuação levou à melhora significativa de indicadores que refletem a situação geral da saúde e da qualidade de vida da população, como a mortalidade infantil, a esperança de vida ao nascer, e o percentual de óbitos por doenças infectoparasitárias.

A taxa de mortalidade infantil contribui para a verificação dos níveis de acesso e de humanização da atenção à saúde materno-infantil, cobertura por imunizações contra doenças neste ciclo de vida, além de condições ambientais domiciliares. A análise desse indicador demonstra expressivo declínio desta taxa: de 31,9 óbitos de menores de um ano por mil nascidos vivos, em 1997, para 20,0 óbitos em 2007. Os desafios a serem enfrentados nessa questão são a redução dessa taxa para 17,9, correspondendo aos padrões estabelecidos junto à Organização Mundial da Saúde (OMS) para os Objetivos do Milênio e a homogeneização regional do índice obtido em nível nacional.

Tabela 18 – Taxa de mortalidade infantil.  
Número de óbitos infantis (menores de 1 ano) por 1.000 nascidos vivos.

| Região              | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Norte</b>        | 32,2 | 31,1 | 29,8 | 28,6 | 27,7 | 26,6 | 25,6 | 24,5 | 23,6 | 22,8 | 22,1 |
| <b>Nordeste</b>     | 50,4 | 47,1 | 44,3 | 41,6 | 39,3 | 36,9 | 34,8 | 32,7 | 31,2 | 29,8 | 28,7 |
| <b>Sudeste</b>      | 23,1 | 21,6 | 20,0 | 19,1 | 18,3 | 17,3 | 17,0 | 16,3 | 15,4 | 15,0 | 14,6 |
| <b>Sul</b>          | 17,5 | 18,0 | 17,2 | 17,0 | 16,4 | 16,1 | 15,8 | 15,0 | 13,8 | 13,3 | 12,9 |
| <b>Centro-Oeste</b> | 24,4 | 23,3 | 21,9 | 20,9 | 20,6 | 19,3 | 18,7 | 18,5 | 17,7 | 17,1 | 16,5 |
| <b>Brasil</b>       | 31,9 | 30,4 | 28,4 | 27,4 | 26,3 | 24,9 | 23,9 | 22,6 | 21,4 | 20,0 | 20,0 |

Fonte: MS/SVS – Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos – SINASC.  
MS/SVS – Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM.  
Elaboração: SPI/MP.

Outra indicação das condições de saúde e da qualidade de vida da população é a esperança de vida ao nascer. Esse índice expressa o número médio de anos que se esperaria para um recém-nascido viver. A sua elevação sugere melhoria das condições de vida e de saúde resultantes de boas práticas sanitárias e inovações tecnológicas, bem

como do desenvolvimento socioeconômico. Observa-se evolução positiva desse índice, para ambos os sexos, em todas as regiões, no intervalo de tempo apresentado. Os valores regionais variam em torno do índice nacional em termos de ganho médio de anos de vida. No entanto, ainda chama a atenção a disparidade verificada entre os índices das regiões Sul e Nordeste.

Tabela 19 – Esperança de vida ao nascer. Brasil e grandes regiões, nos anos de 1991, 1995, 2000, 2005 e 2008.

| Região              | Sexo masculino |      |      |      |      | Sexo feminino |      |      |      |      | Ambos os sexos |      |      |      |      |
|---------------------|----------------|------|------|------|------|---------------|------|------|------|------|----------------|------|------|------|------|
|                     | 1991           | 1995 | 2000 | 2005 | 2008 | 1991          | 1995 | 2000 | 2005 | 2008 | 1991           | 1995 | 2000 | 2005 | 2008 |
| <b>Norte</b>        | 63,7           | 65,1 | 66,8 | 68,2 | 69,1 | 70,3          | 71,3 | 72,4 | 74,0 | 74,9 | 66,9           | 68,1 | 69,5 | 71,0 | 71,8 |
| <b>Nordeste</b>     | 59,6           | 61,4 | 63,6 | 65,5 | 66,5 | 66,3          | 68,4 | 70,9 | 72,7 | 73,8 | 62,8           | 64,8 | 67,2 | 69,0 | 70,1 |
| <b>Sudeste</b>      | 64,5           | 66,0 | 67,9 | 69,5 | 70,4 | 73,4          | 74,8 | 76,3 | 77,7 | 78,5 | 68,8           | 70,3 | 72,0 | 73,5 | 74,4 |
| <b>Sul</b>          | 66,7           | 67,9 | 69,4 | 70,8 | 71,6 | 74,3          | 75,2 | 76,3 | 77,7 | 78,5 | 70,4           | 71,5 | 72,7 | 74,2 | 75,0 |
| <b>Centro-Oeste</b> | 65,2           | 66,7 | 68,4 | 69,8 | 70,6 | 72,0          | 73,6 | 75,3 | 76,7 | 77,5 | 68,6           | 70,0 | 71,8 | 73,2 | 74,0 |
| <b>Brasil</b>       | 63,2           | 64,7 | 66,7 | 68,4 | 69,3 | 70,9          | 72,5 | 74,4 | 75,9 | 76,8 | 66,9           | 68,5 | 70,4 | 72,1 | 73,0 |

Fonte: IBGE: Censo Demográfico (1991 e 2000) e projeções populacionais para o Brasil e grandes regiões 1991-2020.

A evolução verificada, fruto dos avanços na assistência à Saúde, em conjunto com outras transformações sociais e demográficas, contribuiu para uma importante mudança no perfil epidemiológico da população brasileira. As doenças cardiovasculares atualmente lideram os registros de causas de morte, revertendo a posição do passado com relação às doenças infectocontagiosas. Mudanças de hábitos alimentares e intensificação de algumas outras práticas prejudiciais à saúde, como o uso de álcool e fumo, por exemplo, são fatores relevantes para o presente quadro. Para fazer frente a esse novo perfil, se estabeleceu como meta implementar e monitorar o Plano Nacional para o Controle de Doenças Crônicas não Transmissíveis até 2022.

Tabela 20 – Mortalidade proporcional por grupos de causas. Proporção (%) de óbitos por região e grupo de causa, no ano de 2007.

| Região              | Doenças infecciosas e parasitárias | Neoplasias | Doenças do aparelho circulatório | Doenças do aparelho respiratório | Afecções originadas no período perinatal | Causas externas | Demais causas definidas | Total |
|---------------------|------------------------------------|------------|----------------------------------|----------------------------------|--|-----------------|-------------------------|-------|
| <b>Norte</b>        | 6,67                               | 13,96      | 25,45                            | 10,04                            | 6,46                                     | 18,74           | 18,68                   | 100,0 |
| <b>Nordeste</b>     | 5,04                               | 13,83      | 32,63                            | 8,64                             | 4,07                                     | 15,11           | 20,68                   | 100,0 |
| <b>Sudeste</b>      | 4,63                               | 17,50      | 32,31                            | 11,77                            | 2,05                                     | 12,00           | 19,74                   | 100,0 |
| <b>Sul</b>          | 3,88                               | 20,07      | 32,11                            | 11,70                            | 1,70                                     | 12,57           | 17,97                   | 100,0 |
| <b>Centro-Oeste</b> | 5,18                               | 15,30      | 30,29                            | 10,34                            | 3,00                                     | 17,21           | 18,68                   | 100,0 |
| <b>Brasil</b>       | 4,75                               | 16,69      | 31,88                            | 10,80                            | 2,78                                     | 13,54           | 19,56                   | 100,0 |

MS/SVS – Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM.

Nesse cenário, a política pública em saúde tem como perspectiva a distribuição geográfica de ações e serviços, de acordo com o princípio basilar da equidade expressa na identificação dos seus objetivos estratégicos. Dessa forma, busca a distribuição da oferta com foco na diversidade de realidades regionais e a garantia do acesso oportuno e adequado aos mecanismos de satisfação das necessidades de saúde dos cidadãos, em todos os seus ciclos de vida e em condições específicas de vulnerabilidade.

Com respeito aos segmentos populacionais específicos, dentre os desafios a serem enfrentados, destacam-se os cuidados com a mulher, em todos os ciclos de vida, e a criança, aos quais deverá ser provida a atenção integral, a partir da criação de uma rede de atendimento humanizada e resolutive, implementada por meio da “Rede Cegonha”. Para o período 2012-2015 estão previstas metas que vão desde a ampliação da investigação de óbitos fetais, infantis e maternos até a expansão do número de leitos de terapia intensiva em hospitais habilitados em alto risco obstétrico e de terapia intensiva e intermediária neonatal, passando pelo estabelecimento de melhores condições para o diagnóstico mamário.

A pessoa idosa também será foco de atenção integral por meio do estímulo ao envelhecimento ativo. Em relação às condições de saúde mental da população, dentre os propósitos considerados, o Programa prevê o fortalecimento da rede de saúde mental e o enfrentamento da crescente dependência de crack e outras drogas, destacando-se as metas de implantação de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), leitos de atenção integral em saúde mental em hospitais gerais e unidades residenciais terapêuticas temporárias.

Todas essas realizações devem ser respaldadas por ações de promoção e de vigilância em saúde, com destaque para o controle da dengue, e pela garantia da assistência farmacêutica integral, a ser alcançada com a ampliação do Programa Farmácia Popular nos municípios brasileiros do mapa da extrema pobreza que tenham farmácias.

A complexidade da coordenação nacional do SUS requer o aperfeiçoamento do modelo de gestão, com a ampliação da capacidade regulatória e com a incorporação de novas possibilidades de relações federativas, centradas na garantia do acesso, gestão participativa, participação social e financiamento estável. Nesse sentido, as principais metas para o período do PPA referem-se à disponibilização do Cartão Nacional de Saúde e à assinatura de contratos de ação pública, com a definição das responsabilidades de cada ente federado.

É também importante desafio a qualificação dos instrumentos de execução direta, gerando ganhos de produtividade e eficiência para o SUS. Além disso, os recursos humanos que atuam no SUS deverão ser alvo de adequada formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações do trabalho.

Complementarmente a esse conjunto de desafios mais centrais à ampliação do acesso e à qualidade da atenção, deverão ser incentivadas as ações de saneamento básico e de saúde ambiental, executadas de forma sustentável, como estratégia suplementar de promoção da saúde e de redução das desigualdades sociais.

## BOLSA FAMÍLIA

A Constituição de 1988 trouxe avanços na definição de direitos sociais e na obrigatoriedade da prestação de serviços públicos, como o estabelecimento de percentuais mínimos para investimento em educação; a criação do SUS, de caráter universal; o fortalecimento do esquema previdenciário semicontributivo voltado a trabalhadores rurais; e a majoração do valor dos benefícios assistenciais pagos a idosos e pessoas com deficiência de baixa renda.

O arranjo da proteção social criado em 1988 rendeu progresso na redução da extrema pobreza e da pobreza, fato especialmente perceptível na população idosa. Com efeito, o percentual de pessoas de mais de 65 anos com renda familiar per capita igual ou inferior a R\$ 70, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), está abaixo de 1%.

O impacto desse arranjo não teve a mesma magnitude, contudo, no caso da população em idade ativa e entre as crianças. Estas últimas continuam apresentando taxas de pobreza e de extrema pobreza maiores que a média nacional.

A constatação de que a pobreza e a extrema pobreza concentravam-se de maneira persistente na população mais jovem possibilitou o surgimento de programas de transferência de renda com foco especial nas crianças, a partir da segunda metade dos anos 1990.

A falta de coordenação das primeiras iniciativas em nível nacional gerou problemas de sobreposição de cobertura e, ao mesmo tempo, erros de exclusão, bem como multiplicidade de controles administrativos, de registros de informações e de sistemas. Por isso, em outubro de 2003, em busca de maior racionalidade administrativa e efetividade da política, os programas de transferência condicionada de renda então existentes foram unificados no Programa Bolsa Família.

Instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, o Bolsa Família tem os seguintes objetivos principais: i) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; ii) reduzir a pobreza e a extrema pobreza; iii) promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, de educação e de assistência; iv) promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público; v) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que vincula o recebimento do auxílio financeiro ao cumprimento de condicionalidades (compromissos estabelecidos entre as famílias e o Estado) nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social. As

condicionalidades são, a um só tempo, uma forma de contribuir para o acesso a serviços sociais básicos e essenciais como um instrumento para o fortalecimento e a autonomia das famílias, e para o rompimento do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. Já o descumprimento das condicionalidades pode indicar vulnerabilidade, risco social ou violação de direitos sociais das famílias, e deve ensejar atuação prioritária das políticas sociais, por meio da ação integrada das três esferas de governo.

Conforme dito anteriormente, o viés pró-criança do Programa Bolsa Família explica em grande medida sua criação – e, possivelmente, sua ampla aceitação pela sociedade brasileira. E, de fato, seus impactos na redução da extrema pobreza são observados especialmente entre os mais jovens. Não fossem as transferências do Programa, a proporção das crianças de até 15 anos com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70 seria 35% superior à observada em 2009.

O aprimoramento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, desde sua instituição, em 2001, possibilitou ao programa alcançar, nos primeiros meses de 2011, 13 milhões de famílias, com um total de beneficiários que abrange mais de um quarto dos habitantes do país. No contexto atual, marcado pela meta de erradicação da extrema pobreza, o Cadastro Único – com mais de 20 milhões de famílias de baixa renda cadastradas, correspondendo a mais de 65 milhões de pessoas – apresenta amplas possibilidades, especialmente para traçar o perfil e identificar as principais carências de cada comunidade, município, estado e do país como um todo.

O reajuste dos benefícios, como o concedido pelo Decreto nº 7.447, de 2011, por mais importante que seja, não é a única medida que garantirá o aumento do impacto do Programa sobre a pobreza e a extrema pobreza. Há famílias elegíveis que não têm acesso aos benefícios por ainda não terem sido alcançadas pelo poder público. É necessário desenvolver ações para que o Bolsa Família reduza seu erro de exclusão. A expansão da população coberta pelo Cadastro Único em localidades com baixa cobertura e a preocupação com grupos populacionais vulneráveis será ainda mais importante no futuro próximo.

Nesse sentido, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, o Bolsa Família tem o desafio de incluir, até 2013, mais 800 mil famílias que têm direito, mas ainda não recebem o benefício, além de aumentar o limite dos benefícios de três para cinco filhos. Essa ampliação vai incluir no programa 1,3 milhão de crianças e adolescentes até 15 anos, cumprindo as condicionalidades do programa de mantê-las na escola e com acompanhamento de saúde. O cartão Bolsa Família terá, ainda, outras funções: por meio dele serão pagos outros benefícios como créditos de fomento para o meio rural e Bolsa Verde. O Cadastro Único é ainda a principal fonte de informações sobre as famílias em situação de extrema pobreza, permitindo guiar as ações do Plano Brasil Sem Miséria relativas à transferência de renda, ao acesso a serviços públicos e à inclusão produtiva de acordo com as necessidades dessas famílias.



O refinamento dos mecanismos de acompanhamento da gestão e de incentivo nos níveis subnacionais (como é o caso do Índice de Gestão Descentralizada – IGD); a qualificação das equipes do Programa no nível local; e a contínua troca de informações entre gestores locais, coordenadores estaduais e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania tornarão mais produtiva a participação dos estados e especialmente dos municípios na busca ativa e no cadastramento da população vulnerável.

As melhorias ocorridas nos últimos anos no acompanhamento das condicionalidades precisam ter continuidade, bem como o aprofundamento da agenda comum entre os principais ministérios envolvidos - Desenvolvimento Social, Educação e Saúde.

Finalmente, há outros desafios importantes, como os pactos com unidades federativas que possuem programas próprios de transferência de renda, a inclusão bancária dos beneficiários e a melhoria dos mecanismos de pagamento do Bolsa Família.

Esse importante conjunto de desafios e oportunidades deve ser levado em conta nos próximos anos para que o Programa Bolsa Família continue apresentando bons resultados e funcione como um dos principais elementos do Plano Brasil Sem Miséria, que combina garantia de renda, inclusão produtiva e ampliação dos serviços.

## FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

Com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, a assistência social passou a se constituir efetivamente em uma política pública universal, visando o enfrentamento da pobreza, da vulnerabilidade e riscos sociais. O SUAS está organizado tendo como diretrizes a participação e o controle sociais e a descentralização político-administrativa, cabendo ao governo federal a coordenação federativa, a regulamentação e o co-financiamento das ações, caracterizando-se como um dos instrumentos que marcaram o esforço do país nos anos recentes para a redução das desigualdades e a inclusão socioeconômica de parcelas expressivas da população.

Ao final de 2010, o SUAS já contava com a adesão de 99,54% dos Municípios brasileiros, de todas as Unidades Federativas e uma rede composta por 7.038 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que permitiam o referenciamento de aproximadamente 20,4 milhões de famílias na proteção social básica e 2.155 Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), que ofertavam serviços de proteção social especial a cerca de 120 mil famílias e indivíduos, além de 73 mil adolescentes e jovens que cumprem medidas socioeducativas em meio aberto (MSE). Além disso, o Projovem Adolescente ofertava cerca de 650 mil vagas para jovens em situação de vulnerabilidade

e risco e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) atendia a cerca de 830 mil crianças e adolescentes.

Para que esse resultado fosse alcançado, o co-financiamento do governo federal, passou a ser realizado de forma regular e automática, com base em critérios universais, aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social e pactuados com representações das demais esferas federadas (Comissão Intergestores Tripartite), resultando na reconfiguração das ações, expansão da cobertura e redesenho da rede de unidades prestadoras de serviços. O SUAS também é responsável, na esfera federal, pela gestão e financiamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e pela Renda Mensal Vitalícia (RMV), que beneficiaram em 2010, com 1 salário mínimo mensal, cerca de 3,4 milhões de pessoas com deficiência e idosos sem meios de prover sua própria manutenção ou de tê-la provida pela família.

Mesmo com os resultados alcançados, ainda há um número considerável de pessoas em risco social e em situações de vulnerabilidade. Por exemplo, com base no CadÚnico, em famílias com renda per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo encontram-se mais de 18 milhões de crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e 5 milhões de jovens entre 16 e 18 anos. Destes, aproximadamente 12 milhões de crianças e 3 milhões de jovens pertencem a famílias com renda per capita de até R\$70. Esses números mostram condições desfavoráveis, quando tratamos do ambiente integral necessário para o pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes, favorecendo a violação de direitos (educação, saúde, lazer etc) por situações de trabalho infantil, evasão/baixo desempenho escolar, exploração sexual, gravidez precoce e drogadição.

Entre os jovens de 15 e 29 anos, há mais de 18 milhões vivendo em famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, e, desses, quase 12 milhões com o rendimento até R\$70. Além dos riscos já apontados, esse grupo etário responde por aproximadamente metade dos óbitos por agressões no país. Da mesma forma, os idosos (60 ou mais anos) em famílias de baixa renda representam quase 2 milhões de pessoas, sendo que mais de 700 mil encontram-se no estrato inferior de renda. Nesse ciclo, em consequência do processo de envelhecimento e da violência urbana, outras vulnerabilidades se associam às existentes, ampliando os riscos de isolamento e exclusão do acesso à convivência familiar e comunitária, bem como a um conjunto de atividades essenciais ao bem estar.

Os dados apresentados se traduzem em grandes desafios em relação à ampliação do nível de cobertura da população em situação de vulnerabilidade e riscos, bem como em relação à qualificação dos serviços ofertados e ao aprimoramento da gestão nas três esferas federativas, especialmente com a sanção da Lei nº 12.435/2011, que institucionalizou o SUAS.

Além disso, são de fundamental importância: a estruturação da Vigilância Social em todo o país, ampliando a capacidade de planejamento e monitoramento do Suas;

a operacionalização do Protocolo de Gestão Integrada; a qualificação dos recursos humanos; o efetivo reordenamento da rede prestadora de serviços de alta complexidade; o desenvolvimento de novas estratégias de identificação das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, para sua inclusão em serviços socioassistenciais qualificados e integrados à transferência de renda; aperfeiçoamento da gestão do BPC e ampliação da cobertura do BPC na Escola e BPC Trabalho; a implementação do Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS) e a efetivação do Vínculo SUAS.

Para tanto, o programa apresenta metas como, por exemplo, elevar o percentual de CRAS e CREAS operando segundo padrões nacionais de funcionamento; produzir e divulgar orientações técnicas para qualificação de Equipe de referência do CRAS; ampliar o número de CREAS ofertando serviços específicos de proteção social a adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, de atendimento especializado a mulheres em situação de violência, para população em situação de rua, entre outros; expandir o número de pessoas idosas e com deficiência recebendo o BPC.

Por fim, vale ressaltar a importância do Suas no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, contribuindo com a realização da Busca Ativa para localizar, cadastrar e incluir nos programas as famílias em situação de pobreza extrema. Também deve identificar os serviços existentes e a necessidade de criar novas ações para que essa população possa acessar os seus direitos. Os CRAS, presentes em todos os municípios, serão utilizados como pontos de atendimento e referência dos programas englobados pelo Brasil Sem Miséria. Afora os pontos já existentes, outros serão criados de forma a ampliar o atendimento em todos os territórios com concentração de pobreza extrema

## SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), de acordo com a definição da Lei Orgânica que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), “consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.”.

A sanção da Lei nº 11.346/06, assim como a posterior inclusão do direito à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal em 2010 são considerados os principais marcos legais que inserem a alimentação no rol dos direitos sociais, fazendo com que a promoção do acesso à alimentação passe a ser um dever do Estado. Em agosto de 2010, a institucionalização do tema de segurança alimentar e nutricional ganha reforço com publicação do Decreto nº 7.272 que institui a Política Nacional de SAN.

O Sisan tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País. Trata-se de um sistema público, de gestão intersetorial e participativa, que possibilita a articulação entre os três níveis de governo e com a sociedade civil organizada, para a implementação e execução das políticas de SAN.

Na vigência deste PPA emerge o desafio de avançar na implantação do Sisan nos Estados, Distrito Federal e Municípios, consolidando o sistema nacionalmente, para realizar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, seu monitoramento, avaliação e articulação nacional nos Fóruns de Pactuação Tripartite (União, Estados/Distrito Federal e Municípios) e Bipartites (Estados/Distrito Federal e Municípios).

Segundo dados coletados pelo IBGE, a segurança alimentar da população brasileira melhorou entre os anos de 2004 e 2009, demonstrando o acerto das políticas públicas desenvolvidas no país, mas demonstrando, também, a necessidade de aprofundar as ações voltadas para a consolidação de uma Política estruturada. O percentual de domicílios que se encontrava com grau de insegurança alimentar moderada e grave, passou de 16,9%, em 2004, para 11,5%, em 2009. Cabe destacar que as Grandes Regiões apresentam prevalências de domicílios em situação de insegurança alimentar com diferentes magnitudes. Enquanto na Norte e na Nordeste, respectivamente, 18,5% e 21,3% dos domicílios encontravam-se em insegurança alimentar moderada e grave, na Sudeste e Sul estas proporções foram de 7,0% e 5,4%, respectivamente.

Ao conceito de SAN estão relacionados temas como renda disponível para compra de alimentos em quantidade e na qualidade necessárias; modelo agropecuário de produção e de uso da terra; segurança dos alimentos; hábitos alimentares e de saúde; política de abastecimento e sustentabilidade da produção agrícola; entre outros.

Cabe ao Estado constituir uma política de abastecimento e, em seu âmbito, promover os sistemas locais de abastecimento, intensificando ações de fomento aos pequenos produtores e de dinamização das economias locais. Aqui, vale destacar que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, é um marco, na medida em que garante a compra de alimentos do agricultor familiar e, ao mesmo tempo, direciona esses alimentos ao público em situação de insegurança alimentar. Cabe, assim, intensificar o papel do setor público de agente indutor da dinamização de economias locais, com os instrumentos de compras institucionais e de diversificação da produção compreendendo parcelas mais amplas dos produtores. O apoio e fomento à agricultura urbana e periurbana terão também destaque na promoção da SAN.

Outro componente decisivo da SAN são os equipamentos de alimentação e nutrição, tais como banco de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias. O acesso

à água tanto para consumo humano quanto para a produção de alimentos é um dos fatores determinantes da SAN. A construção de cisternas e outras tecnologias sociais de captação da água da chuva no semiárido brasileiro têm-se mostrado bastante eficazes para a convivência com a seca na região.

Visando ao aprofundamento das ações e políticas de SAN que vem sendo desenvolvidas, destaca-se o Plano Brasil Sem Miséria, com as metas de aumentar em quatro vezes o número de agricultores familiares atendidos pelo PAA; apoiar o aumento da produção e a comercialização excedente dos alimentos, com o fomento de R\$ 2,4 mil por família, ao longo de dois anos; ampliar as compras por parte de instituições públicas e filantrópicas (hospitais, escolas, universidades, creches e presídios) e a rede privada de supermercados; ampliar o acesso à água para o consumo e a produção com a construção de novas cisternas e de sistemas simplificados e de irrigação para pequenas propriedades e recuperação de poços artesianos.

As ações de educação alimentar e nutricional, assim como aquelas vinculadas à vigilância alimentar e nutricional e à promoção de uma alimentação adequada e saudável deverão ser vitalizadas no Programa de SAN. Ações de combate à expansão da obesidade são imprescindíveis diante do atual quadro observado no país. Em função de sua magnitude e velocidade de evolução, o excesso de peso é considerado atualmente um dos maiores problemas de saúde pública, afetando todas as faixas etárias. Não obstante o crescimento do sobrepeso e da obesidade, há situações críticas de insegurança alimentar em algumas populações específicas, tais como indígenas e quilombolas.

Por fim, faz-se necessário fortalecer a atuação internacional do Brasil nos temas da soberania e segurança alimentar e nutricional por meio de negociações internacionais e da cooperação humanitária. O Brasil tem sido considerado exemplo de país em desenvolvimento que conseguiu combater a fome e a desnutrição, através de um modelo próprio que inclui a adoção de um enfoque intersetorial de elaboração e implementação da política de SAN, com participação social.

## EDUCAÇÃO BÁSICA

A educação básica é um processo de formação de indivíduos autônomos e capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo. A educação formal e pública, como parte fundamental de um esforço educacional maior - que também ocorre na família, na comunidade e no trabalho -, deve contribuir para dotar os indivíduos de conceitos, habilidades e atitudes para o exercício da cidadania e para a redução das desigualdades sociais existentes. Nada disso poderá ser alcançado sem uma educação de qualidade, norteadas pelos princípios da equidade, da valorização da diversidade, dos direitos humanos, do enfrentamento de

violência e intolerância, da gestão democrática do ensino público, da garantia de padrão de qualidade, da acessibilidade, da igualdade de condições para o acesso e permanência do educando na escola, independentemente de cor/raça, etnia, sexo, local de domicílio ou condição de pessoa com deficiência.

Segundo dados da PNAD, em 2009, a população brasileira com 17 anos ou mais tinha, em média, 7,6 anos de estudo. Essa média é menor entre as populações negra (6,7 anos), rural (4,7 anos) e entre os 25% mais pobres (5,3 anos). O corte regional também aponta desigualdades significativas: enquanto no Nordeste a população tem, em média, 6,3 anos de estudo, no Sudeste esta média sobe para 8,2. Ainda que no período recente tenha ocorrido avanço consistente na escolaridade média da população com 17 anos ou mais, e que os grupos menos favorecidos tenham avançado de maneira mais rápida do que os demais, a superação da desigualdade educacional existente em todas as etapas da educação básica continua um desafio.

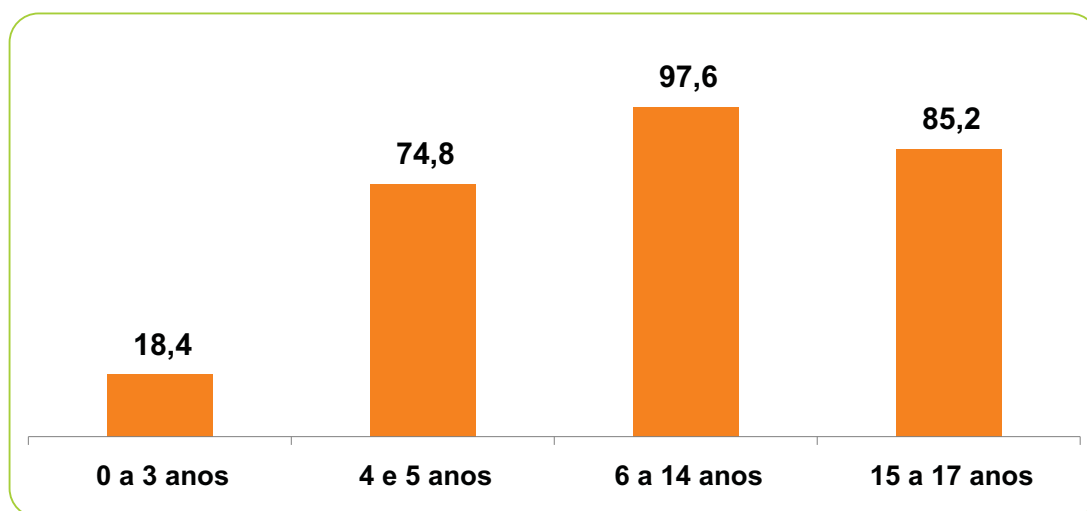
Em relação à educação infantil, a PNAD indica que apenas 18,4% das crianças brasileiras de 0 a 3 anos frequentavam creches em 2009. Para a população de 4 e 5 anos, os percentuais de frequência à pré-escola são mais elevados, de 74,8%. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, a educação básica pública passou a ser obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, determinação a ser implementada progressivamente, até o ano de 2016, implicando o desafio de elevar as taxas atuais de frequência à pré-escola, juntamente com o aumento da taxa de frequência ao ensino médio.

O Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2011-2020, proposto pelo Executivo Federal, prevê ainda a ampliação da oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de 0 a 3 anos. Nesse sentido, para a educação infantil, são fundamentais iniciativas como a implantação de creches e pré-escolas, sobretudo nas localidades de maior déficit de atendimento, a formação de profissionais do magistério, os repasses suplementares para a alimentação escolar e a definição de materiais pedagógicos específicos, considerando as especificidades locais e as necessidades de cada público.

O ensino fundamental pode ser considerado universalizado, a despeito da paulatina implantação do ensino fundamental de 9 anos. No entanto, ainda é necessário melhorar a qualidade, expandindo a educação integral e enfrentando questões como a retenção, a distorção idade-série, o atraso no início da escolarização, a repetência e a evasão. Além disso, em grupos populacionais específicos, como a população residente no campo, ainda existem problemas de acesso. Segundo dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2009, nas escolas do campo, para cada duas matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental existe apenas uma nos anos finais, sendo essa situação ainda mais crítica entre os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio, em que a proporção de vagas é de seis para um. Já nas escolas urbanas, para cada quatro vagas nas séries iniciais, há três nas séries finais e duas no ensino médio.

Dados da PNAD de 2009, mostram que pouco menos de 51% dos jovens entre 15 e 17 anos cursavam o ensino médio. Para elevar esse número, faz-se necessário corrigir problemas incidentes nas etapas anteriores e promover iniciativas que atraiam os jovens, como a oferta de um ensino mais apropriado ao contexto social do aluno, o estreitamento do ensino médio com o técnico-profissionalizante e boas perspectivas de continuidade nos estudos.

Gráfico 23 – Taxa de frequência à escola, por faixa etária, em 2009

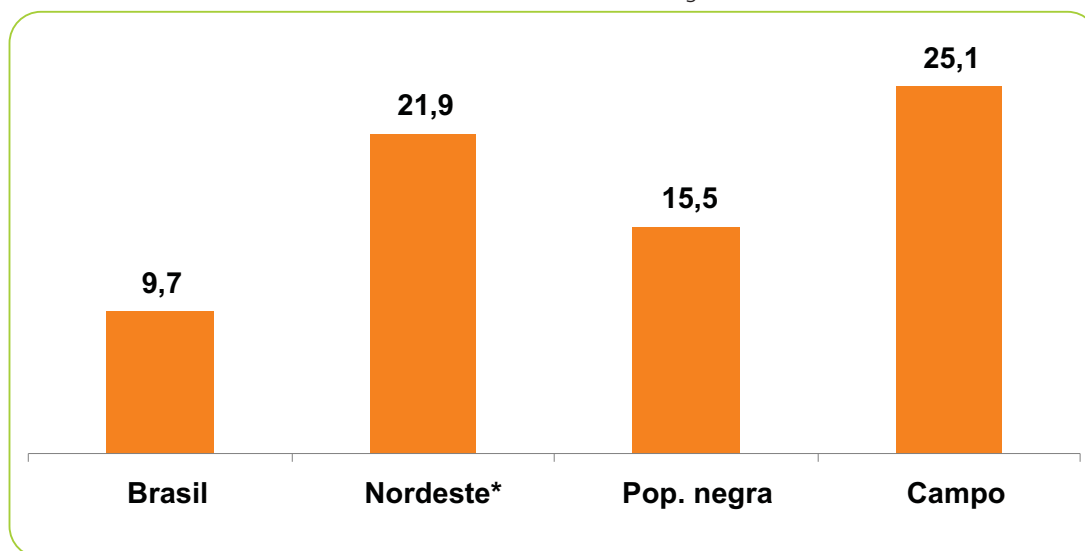


Fonte: PNAD 2009

Outro grande desafio da educação básica está relacionado à alfabetização e educação de jovens e adultos. De acordo com os dados da PNAD de 2009, cerca de 46 milhões de pessoas com 15 anos ou mais de idade não tinham concluído o ensino fundamental e 14,1 milhões eram analfabetos. Aqui também as desigualdades educacionais se apresentam. Em 2009, a taxa de analfabetismo era de 21,9 % no Nordeste e de 5,5% no Sudeste; de 8,5% na cidade e de 25,1% no campo; de 15,5% entre a população negra e de 7% entre os brancos.

O enfrentamento dessa questão passa pelo incentivo do retorno de jovens e adultos à escola, e também pela continuidade desse público nas etapas subsequentes da educação básica. Para isso, a União deve atuar em parceria com os outros entes federados no fortalecimento da articulação entre a educação de jovens e adultos e a educação profissional e tecnológica, além de prover outros recursos necessários para criar condições de acesso à educação de qualidade e de permanência desses alunos na escola.

Gráfico 24 – Taxa de analfabetismo, por recortes demográficos específicos, em 2009  
\* Região com a maior taxa de analfabetismo.



Fonte: PNAD 2009

Entre as principais metas do PPA para o período 2012-2015 relacionadas à educação básica estão a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos anos iniciais do ensino fundamental de 4,6 para 5,2; dos anos finais do ensino fundamental, de 4,0 para 4,7; e do ensino médio, de 3,6 para 4,3.<sup>1</sup> Merecem destaque, ainda, as metas de alfabetização de crianças até os 8 anos de idade, de redução da taxa de analfabetismo funcional e de elevação das taxas de escolarização líquida no ensino médio, de escolarização no ensino fundamental de 9 anos para população na faixa etária de 6 a 14 anos, de frequência à escola para população de 15 a 17 anos e de frequência à escola para população de 0 a 5 anos.

Dadas as disparidades dos principais indicadores do tema entre as regiões e entre diferentes segmentos da população, também são metas do Programa a aproximação da escolaridade média entre negros e não negros, a redução da taxa de analfabetismo entre as mulheres, a população do campo e afrodescendentes e a elevação da escolaridade média da população de 18 a 24 anos do campo, da região de menor escolaridade do país e incluída entre os 25% mais pobres.

De maneira geral, as metas estabelecidas do Programa foram construídas visando ao estabelecimento de um ponto intermediário entre os compromissos enunciados no PNE 2011-2020 proposto pelo Poder Executivo do governo federal e o período do Plano. Todas elas devem ser perseguidas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em síntese, para viabilizar um ensino de qualidade e a elevação dos níveis de acesso,

<sup>1</sup> Considerou-se como base para o IDEB o ano de 2009.



o Programa Temático da Educação Básica busca, em consonância com os objetivos estabelecidos na proposta do PNE 2011-2020: (i) elevar o nível global de escolaridade da população; (ii) melhorar a qualidade da educação básica em todas as suas etapas e modalidades; (iii) democratizar a gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes; (iv) promover a valorização dos profissionais da educação; e (v) reduzir as desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e permanência dos estudantes.

Com isso, espera-se consolidar a evolução positiva do quadro da educação básica, construído a partir de ganhos importantes obtidos nos últimos anos, como: a melhoria da qualidade da educação básica, medida pelo IDEB, que, por si, é também uma conquista, pois permitiu avaliar a partir de critérios objetivos a situação da educação, desde a escola até a média nacional, e priorizar sistemas de ensino mais frágeis, em relação ao apoio técnico e financeiro do governo federal; a evolução positiva dos gastos em educação em relação ao PIB; a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); a criação do piso nacional do magistério; a ampliação das transferências automáticas a toda a educação básica; e as mudanças legais que, por exemplo, tornaram obrigatório o atendimento escolar entre 4 e 17 anos de idade.

## EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

A expansão econômica vivenciada atualmente pelo país, aliada às rápidas mudanças na base científica e tecnológica e nos processos produtivos, exige um forte investimento na formação dos trabalhadores, para garantir a ampliação qualitativa e quantitativa da oferta de mão-de-obra, que ainda é escassa quando comparada com a demanda apresentada pelo setor produtivo.

Este momento traz consigo a exigência de uma educação profissional e tecnológica que atenda às demandas do mercado de trabalho, mas também que forme um profissional capaz de compreender a realidade que o cerca, de ultrapassar obstáculos e de pensar e agir em prol das transformações políticas, econômicas, culturais e sociais imprescindíveis à construção de um país menos desigual e mais justo.

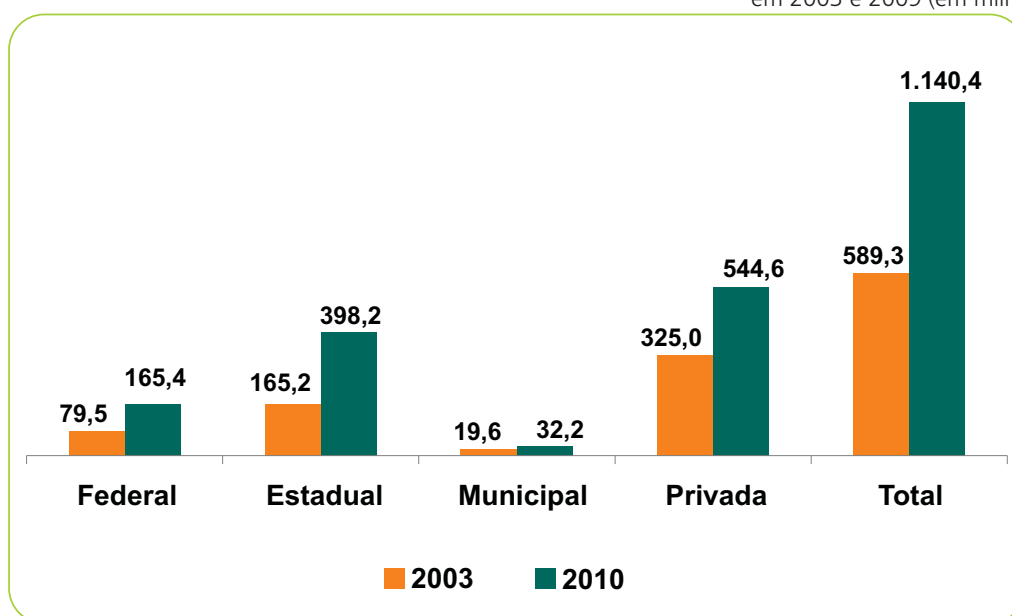
Estudo recente do Ipea<sup>1</sup> ilustra a importância econômica e social dos investimentos na formação dos trabalhadores. Em 2010, do universo de 6,5 milhões de desempregados,

<sup>1</sup> Ipea (2010). Comunicado nº 41 - Emprego e Oferta Qualificada de Mão de Obra no Brasil: impactos do crescimento econômico pós-crise.

somente 1,9 milhão (29%) apresentava qualificação e experiência profissional e, do contingente de 1,7 milhão de novos ingressantes no mercado de trabalho, apenas 751 mil (45%) apresentavam qualificação e experiência profissional que poderia ser considerada adequada para o pronto exercício do trabalho. Além disso, o estudo indicava que 5,5 milhões de trabalhadores necessitavam de formação profissional no país.

Nos últimos anos, ocorreu um crescimento significativo das matrículas na educação profissional e tecnológica. Enquanto em 2003 havia 589 mil matrículas em cursos técnicos de nível médio, distribuídas entre as redes federal, estadual, municipal e privada, em 2010 esse número passou para 1,1 milhão. A rede federal de educação profissional e tecnológica mais que dobrou a oferta de matrículas de educação profissional, com um crescimento de 114% entre 2003 e 2010. O número de unidades de ensino também foi significativamente ampliado, passando de 140 para 354.

Gráfico 25 – Matrículas em educação técnica de nível médio, por dependência administrativa, em 2003 e 2009 (em milhares)



Fonte: MEC/INEP

A expansão da oferta deve também ser acompanhada do desenvolvimento de ações de capacitação e formação para gestores, professores e técnicos diretamente vinculados à educação profissional, tanto da rede federal, como das redes estaduais e privadas.

Nesse sentido, uma série de ações está sendo proposta para acelerar a qualificação e formação do trabalhador. Os objetivos e iniciativas do Programa Temático preveem a expansão da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica em todo o território nacional, mediante a ampliação das redes federais e estaduais, ampliação do acesso mediante a concessão de bolsas voltadas para estudantes e trabalhadores, financiamento estudantil, matrículas em educação de jovens e adultos profissionalizante e a ampliação de processo gratuito de reconhecimento de saberes do trabalhador. Destaca-se que algumas dessas ações foram reunidas para conformação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que visa a ampliar de forma significativa o acesso de trabalhadores à educação profissional e tecnológica.

Entre as principais metas do Programa para o período 2012-2015 estão elevar o número de escolas da rede federal de educação profissional e tecnológica para 563; ampliar o número de matrículas da educação profissional e tecnológica; oferecer 8 milhões de vagas de educação profissional e tecnológica, com a concessão de 3 milhões de bolsas a estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos, trabalhadores e beneficiários dos programas federais de transferência de renda; ampliar a oferta de cursos de profissionalização articulados com elevação de escolaridade, especialmente para mulheres em situação de vulnerabilidade social; e elevar o percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional. Essas metas visam a traduzir os compromissos enunciados no PNE 2011-2020 proposto pelo Poder Executivo do governo federal no PPA e demandam a atuação conjunta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

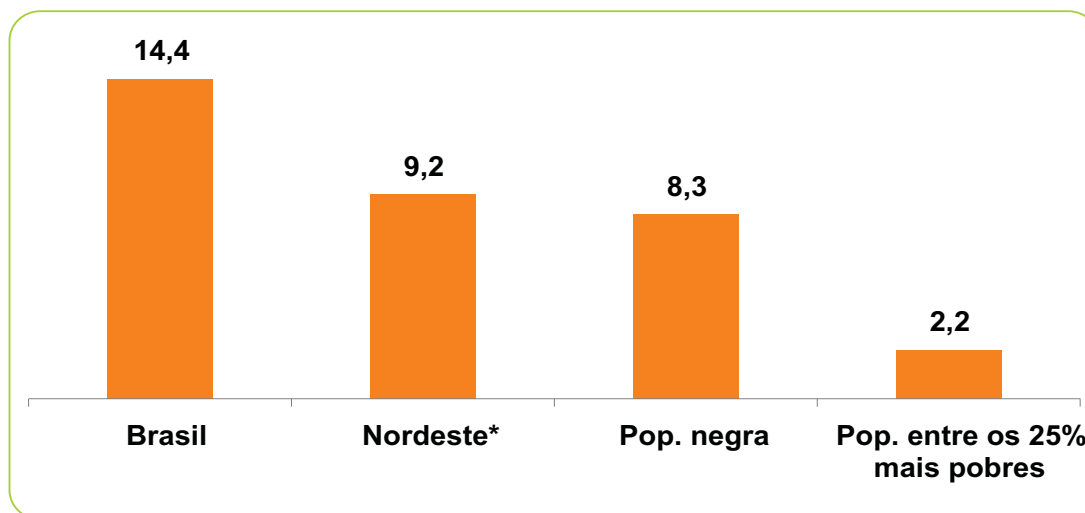
## EDUCAÇÃO SUPERIOR: GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

Em um mundo em que o conhecimento se sobrepõe como fator de desenvolvimento humano, cresce a importância da escolarização, em particular da educação superior, que abrange não apenas cursos de graduação, mas também pós-graduação e pesquisa. A educação superior desempenha um papel relevante na dinâmica da economia nacional, por meio da geração de conhecimentos que, aplicados, resultam em inovações tecnológicas e na oferta de mão-de-obra qualificada ao mercado de trabalho. Além disso, a educação superior é um importante fator de ascensão social. Muitos trabalhos empíricos investigaram e comprovaram o impacto dos níveis de escolaridade nos rendimentos econômicos dos indivíduos.

O Brasil registrou importantes avanços no campo da educação superior em anos recentes. De acordo com o Censo da Educação Superior, o número de matrículas em graduação aumentou de 3,94 milhões em 2003 para 5,95 milhões em 2009. Especificamente em universidades federais, o número de vagas presenciais para cursos de graduação passou de 109,2 mil em 2003 para 187 mil em 2009. Apesar do crescimento do número de vagas e matrículas, segundo a PNAD, a proporção de jovens de 18 a 24 anos que frequentava o ensino superior, a frequência líquida, ainda era de 14,4% em 2009. Outra questão a considerar é a frequência à educação superior em recortes específicos da população. A taxa de frequência líquida em segmentos de maior renda da população (acima de cinco salários mínimos) era, em 2009, de 55,4%; já para a população entre os 25% mais pobres, essa taxa era de 2,2%. Entre os brancos, a taxa de frequência líquida era de cerca de 21%, e entre os negros, 8%. Por fim, a desigualdade também está presente

entre as regiões: enquanto no Sudeste, essa taxa estava por volta dos 19%, em 2009, no Nordeste ela era pouco maior que 9%.

Gráfico 26 - Taxa de frequência líquida (%) à educação superior, por recortes específicos, em 2009



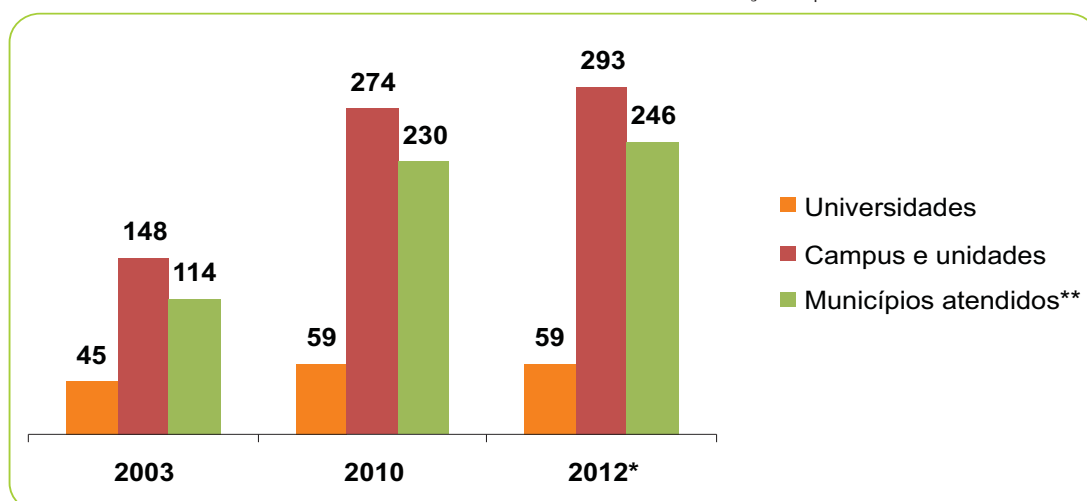
\* Região com menor taxa de frequência líquida à educação superior  
Fonte: PNAD 2009

Na pós-graduação, o sistema de ciência e tecnologia conta com uma infraestrutura e um modelo de capacitação de recursos humanos de alto nível que têm propiciado inúmeros benefícios concretos. Nesse contexto, é necessário garantir que o maior número possível de alunos conclua seus estudos, bem como atrair um contingente de alunos novos, estimulando-os a ingressar na carreira acadêmico-científica. Estima-se que no período de 10 anos o Brasil terá o dobro de doutores do que dispõe atualmente. Para ir além desse referencial, no entanto, é necessário manter a formação anual de 12 mil novos doutores e acelerar significativamente a formação de pessoal altamente qualificado a cada ano.

Na área da saúde em específico, os hospitais universitários são centros de formação de recursos humanos e de desenvolvimento de tecnologia. A efetiva prestação de serviços à população possibilita o aprimoramento constante do atendimento e a elaboração de protocolos técnicos para as diversas patologias. Isso garante melhores padrões de eficiência à disposição da rede do SUS.

Nesse contexto, um primeiro desafio que se coloca é a continuidade da expansão da oferta de vagas e matrículas na graduação, de forma a atender às demandas por trabalhadores qualificados, necessários ao desenvolvimento industrial, tecnológico e sustentável do país. Além da dimensão econômica, a expansão da oferta em condições adequadas para o acesso de todos os segmentos populacionais é um importante instrumento de inclusão social. Nesse sentido, outro desafio é a manutenção e ampliação das medidas que garantem condições de acesso à educação superior para todos, como a expansão e interiorização da rede pública federal gratuita, da concessão de bolsas de estudo e de financiamentos estudantis, além do apoio à permanência dos estudantes de baixa renda, de forma a reduzir a evasão.

Gráfico 27 – Oferta de educação superior: unidades e cobertura



\*Previsão. \*\*Municípios atendidos por mais de um campus foram contados somente uma vez.  
Fonte: Sesu/MEC

Para o aumento do número de matrículas na pós-graduação, deverá haver maior oferta de cursos de qualidade nas diversas áreas e disciplinas acadêmicas. Outro fator importante é a concessão de bolsas pelas agências federais e estaduais de fomento à pesquisa. No Brasil, as bolsas de estudo são fundamentais para o crescimento da produção científico-tecnológica nacional, garantindo, em conjunto com outras medidas de incentivo à permanência, que um maior número de alunos conclua seus estudos, estimulando-os a ingressar na carreira acadêmico-científica. A parceria entre a Universidade, o Estado e as empresas é crucial para o fomento à pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Seja na graduação, seja na pós-graduação, as medidas de expansão do acesso devem ser concatenadas com ações que promovam a qualidade acadêmica.

Considerando esses desafios, o Programa Temático Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, em consonância com a proposta do novo PNE 2011-2020, tem por eixos norteadores a expansão da oferta de vagas na educação superior, a garantia de qualidade na educação, a promoção da inclusão social e o desenvolvimento econômico.

Dentre as principais metas, destacam-se a ampliação da participação proporcional dos grupos historicamente excluídos (como negros e índios) na educação superior; a elevação do número de campi da Rede Federal de Educação Superior para 321 e do número de Universidades para 63; a elevação das taxas de matrículas; a elevação do número de mestres e doutores titulados e em exercício no corpo docente das universidades; e o aprimoramento dos instrumentos de avaliação da qualidade do ensino, seja na graduação, seja na pós-graduação. Por fim, deve-se ressaltar que as metas e estratégias de ampliação da oferta e democratização do acesso e permanência do estudante, propostas no PNE e no PPA, dependem dos esforços conjuntos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

## CULTURA: PRESERVAÇÃO, PROMOÇÃO E ACESSO

Arte e cultura são essenciais aos sistemas de inovação de uma sociedade e de um país. Sua força simbólica e dinâmica econômica produz, a um só tempo, aprofundamento da cidadania, qualificação de ambientes sociais, criatividade e inovação, sustentabilidade, respeito à diversidade e redução de níveis de violência direta. É por meio dos valores culturais que a pessoa enxerga-se como sujeito pertencente a uma nação. A política cultural é fator de inclusão social, sem o qual a redução de desigualdades não gera ambientes de prosperidade subjetiva, uma vez que estejam excluídas de opções de lazer, alternativas de geração de renda e ampliação de possibilidades de comunicação e criação.

Sem dirigismo e interferência no processo criativo, ao Estado cabe, com a participação da sociedade, assumir seu papel no planejamento e fomento das atividades culturais, na preservação e valorização do patrimônio cultural material e imaterial do país e no estabelecimento de marcos regulatórios para a economia criativa. A atuação do Estado no campo da cultura, entretanto, não substitui o papel da sociedade civil, com o qual deve atuar em parceria. A atuação democrática do Estado na gestão pública da cultura não se constitui, assim, em ameaça à liberdade, mas, ao contrário, assegura os meios para o desenvolvimento da cultura como direito de todos. O importante é que a gestão seja transparente e assegure a participação e o controle social.

É também importante o papel dos estados e dos municípios na oferta de bens e serviços culturais. A maior proximidade desses entes do público atendido pela ação governamental propicia condições favoráveis à adequação da política às manifestações culturais típicas de cada comunidade. O Governo Federal, por sua vez, desempenha um importante papel de indutor dos investimentos na área, bem como de proponente e gestor de importantes políticas de alcance nacional.

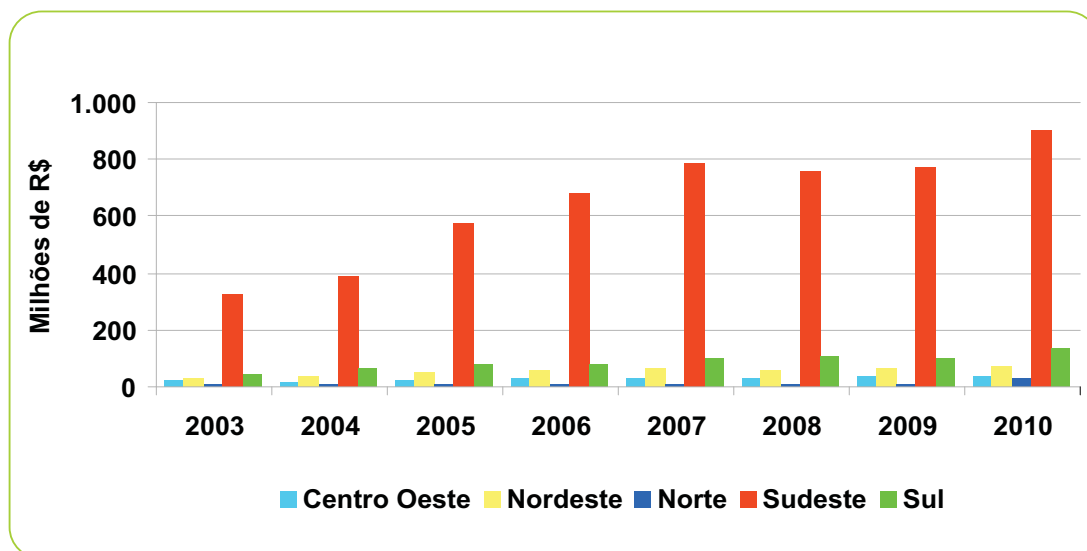
Apesar dos avanços recentes, o quadro atual da área ainda é de restrições no acesso à cultura. De acordo com dados do IBGE, em 2009, apenas 9,1% dos municípios brasileiros tinham salas de cinema, 21,1% tinham teatros ou salas de espetáculos, 23,3%, museus e 29,6%, centros culturais. Dados do Ministério da Cultura também apontam que: em 2005, apenas 14% dos brasileiros frequentavam o cinema ao menos uma vez ao mês, sendo que a frequência do segmento de maior renda da população era cerca de quatro vezes superior à frequência do de menor renda; 78% dos brasileiros nunca assistiram a um espetáculo de dança, enquanto 93,4% jamais frequentaram uma exposição de arte; o brasileiro lê, em média, 1,8 livro por ano, ao passo que o francês, 7, e o colombiano, 2,4.

Além da oferta de serviços culturais, outros fatores influenciam o acesso da população aos bens culturais, como o nível de renda. É possível verificar a relação entre renda e acesso à cultura por meio da razão entre despesas com o item Alimentação e o item Recreação e Cultura, calculada a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do

IBGE para o período 2008/2009. Observa-se que quanto menores os rendimentos, maior tende a ser essa razão. Os dispêndios das famílias com menor rendimento familiar mensal com alimentação são 24,7 vezes o dispêndio com recreação e cultura, ao passo que para as famílias da maior faixa de rendimento essa razão cai para 5,0.

Verifica-se também o crescimento do fomento à cultura por meio da renúncia fiscal nos últimos anos, consequência do processo natural de conhecimento das leis que estimulam a utilização de incentivos fiscais em benefício de projetos culturais que são realizados no país e do próprio crescimento da economia brasileira, aliado a estratégias de responsabilidade social e gestão de imagem empresarial. Não obstante o aumento absoluto do investimento fomentado, a concentração regional ainda é preocupante, demandando instrumentos reguladores para a desconcentração, como no caso da proposta de legislação, ora em trâmite no Congresso Nacional, que cria o Programa Nacional de Cultura (ProCultura).

Gráfico 28. Valores captados por região



Fonte: SalicNet

Nos últimos anos, após período sendo sustentado pela visão limitada da indústria do entretenimento e das lógicas mercadológicas, o setor cultural passou a contar com políticas públicas baseadas numa visão mais ampla, tomada nas dimensões simbólica, social e econômica. Essa nova orientação possibilitou ações públicas voltadas para a diversidade cultural brasileira, revelando sua riqueza e importância. Dentre as conquistas recentes do setor cultural, vale destacar a realização de duas conferências nacionais de cultura, em 2005 e 2010, e a implementação de programas estruturadores da diversidade e do acesso à cultura. O governo federal passou a formular e implementar políticas de cultura para segmentos que não tinham acesso aos mecanismos de apoio até então existentes, como minorias socioculturais e culturas populares.

O Programa Cultura: Preservação, Promoção e Acesso busca manter e aprofundar esse movimento. Tendo por base conceitual e programática o Plano Nacional de

Cultura (PNC), é norteado pelo combate às relações assimétricas e excludentes que historicamente caracterizam o acesso à cultura e à arte no país, o rompimento da força inercial da desigualdade sociocultural, a difusão das artes brasileiras e a promoção da criação, da produção, do acesso e da preservação culturais.

Dentre as principais metas do Programa, destacam-se: a expansão e consolidação do Sistema Nacional de Cultura, criando-se assim uma rede integrada de planejamento e execução da política cultural; a elaboração de novos instrumentos e o aperfeiçoamento dos instrumentos existentes no campo da proteção dos conhecimentos e das expressões populares e tradicionais; o apoio à modernização e implantação de museus, bibliotecas públicas e espaços não-comerciais de exibição de conteúdos audiovisuais; o aperfeiçoamento dos instrumentos de incentivo fiscal, com a implantação do ProCultura; o fomento à fruição de bens, serviços e expressões artísticas, em especial com a implantação do vale-cultura; e a implantação das Praças dos Esportes e da Cultura em áreas de vulnerabilidade social das médias e grandes cidades, conforme previsto no PAC 2.

## **ESPORTE E GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS**

Um direito social garantido pela constituição brasileira, o esporte tem recebido cada vez mais atenção, sendo encarado como um importante instrumento de reversão do quadro da vulnerabilidade social e de saúde pública, além de contribuir para a formação integral dos indivíduos. A democratização do acesso ao esporte requer a ampliação e qualificação da infraestrutura colocada à disposição das comunidades para atividades esportivas e de lazer. No período de 2003 a junho de 2010 mais de 10.500 obras foram contratadas para a constituição de equipamentos esportivos em todas as regiões do país. O desafio que se apresenta para o período 2012-2015 é articular a expansão da construção, a flexibilização e a modernização da infraestrutura às políticas de manutenção e ocupação dos espaços e equipamentos, garantindo o compartilhamento das responsabilidades entre os agentes locais que promovem políticas públicas de esporte e lazer.

As políticas do governo federal para os esportes devem se desenvolver a partir de relações intersetoriais, tendo maior alcance e gerando, assim, efeitos mais significativos nas políticas sociais. Um exemplo é a articulação da política de esporte educacional com as políticas para educação a partir da implementação do Programa Segundo Tempo, do Ministério do Esporte, nas escolas participantes do programa Mais Educação, do Ministério da Educação, que financia o aumento da oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas.

A diversificação das fontes de recursos para a área é outro desafio. O fortalecimento institucional do esporte tem permitido essa diversificação e a consolidação de parcerias



público-privadas. Nesse sentido, é preciso continuar avançando na ampliação do conhecimento qualificado sobre a Lei de Incentivo ao Esporte.

O futebol, como patrimônio da cultura brasileira, transcende a caracterização como modalidade esportiva e merece atenção especial. A cadeia produtiva do futebol representa R\$ 11 bilhões em receitas geradas na economia do país, equivalendo a 0,2% do PIB. Nesse campo também é necessária uma atuação intersetorial, que considere medidas de segurança, qualificação da gestão e governança das entidades esportivas, além da defesa dos direitos do torcedor e ampliação da participação das mulheres na modalidade.

As políticas de fomento ao esporte de alto rendimento têm como princípio estruturar o país para alcançar níveis de desenvolvimento como potência esportiva reconhecida mundialmente. Essa transformação exige um conjunto de atividades e esforços, com prioridade nas modalidades dos programas olímpicos e paraolímpicos. Exige também apoio à formação, preparação e treinamento de atletas para as competições internacionais, à qualificação das equipes multidisciplinares preparadoras dos atletas, à profissionalização da administração das entidades esportivas, ao amplo desenvolvimento da base esportiva e à disponibilização de centros de treinamento que possam oferecer espaços adequados para a formação dos atletas.

Nesse sentido, a aprovação da lei nº 12.395/2011 deu um novo direcionamento para o esporte de rendimento, ao indicar a compatibilização de ações das modalidades esportivas de acordo com o Plano Nacional do Esporte, ao estabelecer a figura dos contratos de desempenho entre o governo federal e as entidades esportivas, instituindo a Rede Nacional de Treinamento, o programa Cidade Esportiva e o programa Atleta Pódio e qualificando o programa Bolsa Atleta. No período 2012/2015 será preciso avançar na efetivação desse novo quadro legal.

Por fim, há a organização dos grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, esforço a ser realizado em conjunto com os outros entes federativos e agentes privados envolvidos. No caso da Copa 2014, definiu-se um modelo de governança no qual se destacam como instrumentos de coordenação e monitoramento a Matriz de Responsabilidades, o Comitê Gestor da Copa, o Comitê de Responsabilidades e as Câmaras Temáticas.

A Matriz de Responsabilidades define atribuições nos diversos segmentos em que há responsabilidade compartilhada entre os entes, com destaque para mobilidade urbana, estádios, aeroportos, portos e segurança pública. O Comitê Gestor da Copa, integrado por órgãos do governo federal e coordenado pelo Ministério dos Esportes, tem o objetivo de definir, aprovar e supervisionar todas as ações relacionadas à competição. O Comitê de Responsabilidades é constituído pelas cidades-sede e órgãos federais e desenvolve suas atividades por meio de Câmaras Temáticas.

Para os Jogos Rio 2016, o planejamento e governança do evento serão responsabilidade da Autoridade Pública Olímpica (APO), um consórcio público interfederativo, que coordenará as ações dos governos e chancelará os projetos acordados com os Comitês Olímpico e Paraolímpico Internacionais. Tanto para a Copa como para as Olimpíadas, há uma forte preocupação com o estabelecimento de legados esportivos, sociais, urbano e ambientais.

Deve-se ressaltar, entretanto, que o Programa Temático Esporte e Grandes Eventos Esportivos não concentra todo o conjunto dos esforços empreendidos pelo governo federal na organização da Copa 2014 e dos Jogos Rio 2016. Como são muitas as áreas envolvidas nos preparativos das competições, diversos programas temáticos contemplam intervenções para garantir a prestação de serviços e os investimentos em infraestrutura de logística e de transporte, em conformidade com as responsabilidades assumidas pela União para a organização e realização dos eventos.

Dentre as principais metas do Programa, destacam-se: a criação de projetos de esporte e atividade física que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população; a ampliação do acesso de crianças, adolescentes e jovens escolares ao esporte, com ênfase em áreas de vulnerabilidade social; o apoio aos atletas de modalidades olímpicas e paraolímpicas que preencham os requisitos e se candidatem ao Bolsa-Atleta; a coordenação do Comitê Gestor para a Copa 2014; e a implantação e modernização da infraestrutura esportiva necessária à realização dos Jogos Rio 2016.

## PLANEJAMENTO URBANO

O modelo de urbanização brasileiro é marcado pela desigualdade social e territorial, pelo crescimento desordenado das cidades, pela ociosidade do uso do solo de áreas urbanizadas, pela degradação ambiental e pela priorização do uso do automóvel em detrimento do transporte coletivo. Neste contexto, a população de baixa renda é a que mais sofre, tendo que ocupar áreas relegadas pelo mercado imobiliário, como margens de córregos e topos de morros, ficando exposta a riscos, com acesso precário a serviços urbanos e em situação de insegurança da posse.

Buscando enfrentar essa situação, a Constituição de 1988 e, sobretudo, o Estatuto das Cidades, marco legal da reforma urbana brasileira, lançaram instrumentos urbanísticos que contribuíram para o avanço na definição de ferramentas e diretrizes para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Somando-se a criação do Ministério das Cidades em 2003 e do Conselho das Cidades em 2004, avançou-se no fortalecimento de políticas e programas para o enfrentamento de carências urbanas em

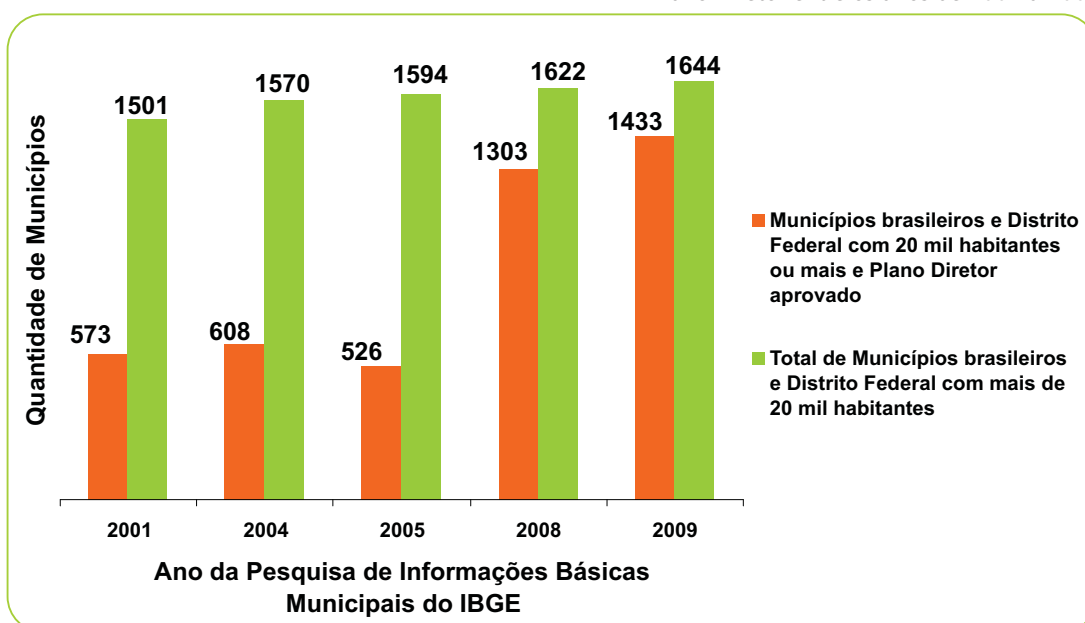
escala nacional. Essas políticas e programas se manifestam em investimentos robustos, tais como o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer no sentido de melhorar a qualidade das cidades e ampliar o acesso a terra urbanizada para todos. É necessário combater os processos de esvaziamento de áreas consolidadas e providas de infraestrutura e serviços urbanos, bem como evitar a ocupação de áreas ambientalmente frágeis ou de preservação ambiental, que expõe milhares de famílias a situações de risco. Reconhecer as áreas irregulares como parte da cidade formal, provendo-as da infraestrutura e serviços urbanos básicos, bem como regularizando a posse das propriedades e mesmo de cidades inteiras, como no caso dos municípios da Amazônia Legal, é outro desafio constante ao planejamento das cidades.

Outro recorte importante diz respeito a zona costeira, que concentra parte significativa da população do país, e onde o desafio que se coloca ao ordenamento territorial reside na definição dos usos mais adequados aos imóveis da União, delimitando zonas de domínio público e privado e recuperando espaços públicos já ocupados de modo a proteger populações assentadas nestes locais e promover a adequação ambiental desses espaços.

Para tanto, mostra-se imprescindível o avanço nas políticas locais de planejamento urbano e no fortalecimento das capacidades locais e regionais. Com 87% dos municípios com obrigatoriedade constitucional de elaborarem Planos Diretores tendo cumprido esse preceito, precisa-se agora avançar na sua qualificação, bem como na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade de modo a garantir o acesso à terra urbanizada às populações mais carentes, o cumprimento da função social da cidade e das propriedades e a gestão participativa e democrática nos municípios brasileiros.

Gráfico 29. Evolução da quantidade de municípios brasileiros acima de 20 mil habitantes e com Plano Diretor entre os anos de 2001 a 2009



Fonte: Adaptado de IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros. 2001 a 2009.

Outro ponto de destaque da política urbana são as aglomerações derivadas da concentração populacional em grandes centros, constituindo as chamadas regiões metropolitanas. Do ponto de vista territorial, trata-se de grandes manchas urbanas não necessariamente contínuas e com diferentes configurações espaciais. Do ponto de vista da gestão, tem-se um mosaico geralmente heterogêneo de arranjos institucionais e Planos Diretores que não dialogam entre si, tornando a governança metropolitana muitas vezes precária e ineficiente. Compreende-se a necessidade de se avançar no marco regulatório da gestão territorial interfederativa de modo a trazer os princípios do Estatuto da Cidade para o campo do planejamento regional.

As principais metas do programa distribuídas nacionalmente para o período de vigência do PPA 2012-2015 são: instituição de conjuntos de instrumentos de gestão do solo urbano e de gestão ambiental em municípios com maiores carências urbanas e altos índices de crescimento demográfico; instituição de Planos Diretores nos municípios com obrigatoriedade legal para sua elaboração e de Planos de Expansão Urbana para aqueles que tenham essa previsão em seus Planos Diretores e a instituição de Planos de Desenvolvimento Integrado em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas com gestão consorciada.

Adicione-se às metas acima, a ampliação do Programa Papel Passado de modo a promover a regularização fundiária urbana em assentamentos e cidades irregulares e em imóveis da União; desenvolvimento de projetos integrados de reabilitação urbana e implementação de ações de ordenamento territorial em municípios da orla marítima e fluvial; fortalecimento das capacidades locais para a gestão urbana e participativa, criação do Observatório das Cidades e fortalecimento do Sistema Nacional de Informações das Cidades (SNIC).

## RESÍDUOS SÓLIDOS

Os resíduos sólidos não são mais encarados como “lixo”, cujo tratamento é de responsabilidade exclusiva do poder público local, mas como um bem de valor econômico e social, passível de ser reutilizável e reciclável, gerando oportunidades, trabalho e inclusão social, com um mínimo de impacto ambiental.

Com esta visão, após vinte e um anos de tramitação no Congresso, foi aprovada e sancionada a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. A atual legislação busca abranger todo o setor, desta forma não se limita aos resíduos sólidos urbanos, mas também aos resíduos gerados em atividades produtivas como os setores da construção civil, agrossilvopastoril, industrial, saúde e resíduos perigosos. Todas estas cadeias devem ter entre seus objetivos a não geração, a

redução, a reutilização, a reciclagem, o tratamento e a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Tais objetivos, em conjunto com o princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, conferem ao setor um novo ordenamento que requer uma participação mais atuante do poder público, do setor produtivo, das associações de catadores e também da sociedade. Cabe à União, sobretudo, o papel de indutora e fomentadora dessas novas práticas, o que pode ser feito pela alocação de recursos, pela definição de diretrizes, por instituição de novas normas ou promovendo a integração entre os atores que atuam no setor.

Além da coleta, é necessário que a disposição final dos resíduos sólidos urbanos ocorra de forma ambientalmente adequada. Entretanto, 50,8% dos municípios ainda faziam a disposição em vazadouro a céu aberto (PNSB 2008). Assim, cerca de 45.710 toneladas de resíduos sólidos são recebidos por dia em lixões, de acordo com dados de 2008 do IBGE. Na busca de elevar de forma sustentável a cobertura por formas de disposição final ambientalmente adequadas, principalmente aterros sanitários, a União, com base na Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, vem progressivamente induzindo a formação de consórcios intermunicipais, o que permite a gestão associada dos serviços de resíduos sólidos, com o consequente ganho de escala do empreendimento, além da divisão dos custos de implantação, operação e manutenção de tais serviços.

Além disso, o setor produtivo passa a ter papel de destaque na nova política pública de resíduos sólidos, não só pela reciclagem de material, mas sobretudo pela minimização da geração de resíduos, o que demandará investimentos em novas tecnologias e insumos; e pela logística reversa, que implicará um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial.

Outro pilar da política nacional de resíduos sólidos é a inclusão socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis, cabendo à União induzir e dar suporte financeiro e técnico para a organização institucional e implantação da infraestrutura necessária à inserção das associações de catadores.

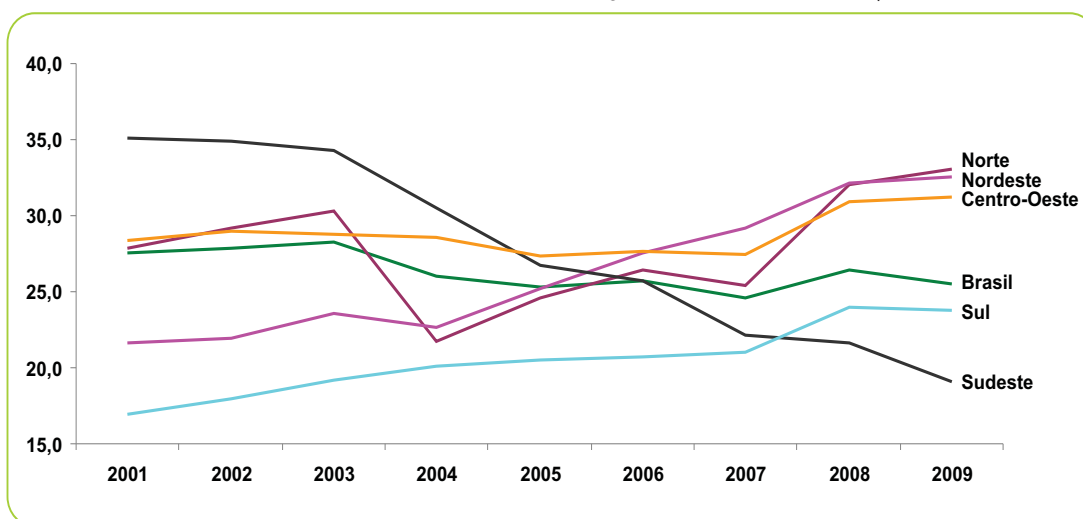
Dentre as metas do programa para o período do plano pode-se destacar: a instituição do Plano Nacional de Resíduos Sólidos; a implantação de planos de gestão integrada de resíduos sólidos em 35% dos municípios do país; a elevação para 20% do percentual de municípios brasileiros com reciclagem de resíduos sólidos implantado; além das metas associadas ao Plano Brasil Sem Miséria - viabilização de infraestrutura para 280 mil catadores de recicláveis, capacitação e fortalecimento da participação na coleta seletiva de 60 mil catadores e o incremento de 100 redes de comercialização.

## SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA

A política de segurança pública orienta-se pela garantia do direito fundamental ao serviço de todo cidadão, tratando-se de obrigação constitucional do Estado, compartilhada entre os três níveis de governo, e sob responsabilidade de toda a sociedade. Sua concepção orienta-se pelos princípios básicos de integração das instituições de segurança pública e de participação da sociedade nas ações combinadas de promoção de uma cultura de paz, prevenção à violência e repressão ao crime.

Conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, em 2009, pouco mais da metade da população brasileira (52,8% ou 85,9 milhões de pessoas) sentia-se segura na cidade onde vivia, tendo sido registrado o índice relativo mais baixo na Região Norte (48,2%). A sensação de segurança nas áreas urbanas (49,7%) é bem inferior do que a verificada nas áreas rurais (69,3%), também sendo menor entre as mulheres (50,5%) em relação aos homens (55,2%). A sensação de insegurança está diretamente associada ao fenômeno da violência, que tem nos homicídios uma de suas expressões mais cruéis. Em 2009, foram registrados mais de 48 mil homicídios no país, correspondendo a uma taxa de cerca de 25 homicídios por 100 mil habitantes. No âmbito regional, as maiores taxas são observadas no Norte (33,0) e no Nordeste (32,5), que seguiram trajetórias crescentes nos últimos anos. No que se refere aos segmentos mais vulneráveis, registra-se que a incidência dos homicídios é maior nos homens jovens (102,61), destacando-se os de raça negra (131,75).

Gráfico 30. Evolução da taxa de homicídio (p/ 100 mil habitantes)



Fonte: DATASUS – Elaboração SPI/MP

A observação de índices mais elevados de violência nas áreas urbanas e sua associação com segmentos vulneráveis (jovens, negros) apontam a importância do elemento território no debate da segurança pública. Um dos principais mecanismos de reprodução da violência na realidade brasileira é a segregação socioeconômica dos espaços urbanos,

que configura regiões deflagradas, típicas de grandes cidades, caracterizadas por habitantes em extrema vulnerabilidade. Cabe assim avançar no restabelecimento da presença do Estado nessas regiões, fortalecendo a integração de ações de prevenção da violência e combate de suas causas com ações de repressão e ordenamento social.

A consolidação de um novo paradigma de segurança pública também exige o fortalecimento e integração de suas instituições, com destaque para as forças policiais. Deve-se avançar na melhoria de suas condições de trabalho, na sua aproximação com a comunidade e na redução de sua letalidade, em especial, com investimentos no modelo de policiamento comunitário, na capacitação e valorização dos agentes, no aparelhamento, na reestruturação das áreas de inteligência e das polícias técnico científicas. Ademais, é essencial investir no aprimoramento da capacidade de combate à criminalidade das Polícias da União, em especial, no que se refere à superação do tráfico de pessoas, drogas, armas, lavagem de dinheiro e corrupção.

A ampliação da capacidade de policiamento e monitoramento da região de fronteira brasileira também é crucial no combate ao crime organizado e na redução da violência. Além de constituírem as principais entradas de drogas e armas, as áreas de fronteira são caracterizadas por elevadas taxas de homicídios.

Outras faces da insegurança que possuem características próprias e necessitam de políticas específicas, são a violência contra as mulheres e a violência no trânsito. A primeira tem característica velada, geralmente ocorrendo no espaço doméstico e praticada por (ex) companheiros, a segunda é marcada pela sua alta letalidade – somente nas rodovias federais, o número de vítimas fatais foi de 8.623 em 2010.

O aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro também é um elemento estratégico para a política de segurança pública. Observa-se no país uma superpopulação carcerária de quase 500 mil pessoas, com um déficit de quase 200 mil vagas, que tem se agravado nos últimos anos. Além do elevado déficit, o sistema é caracterizado pelo expressivo número de presos alojados nas delegacias de polícia (53 mil) e de presos provisórios (153 mil). O enfrentamento desse quadro passa pela ampliação do número de vagas e pelo oferecimento de condições dignas aos detentos, com olhar para as condições de encarceramento das mulheres, sendo também fundamental estruturar políticas de aplicação de penas alternativas e de assistência aos egressos dos estabelecimentos penais.

Outros desafios na área de segurança pública são a implantação do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil (RIC), que padronizará e integrará em um único documento diversos cadastros públicos, dotado com as mais modernas tecnologias de segurança; e a realização de grandes eventos esportivos no país, que exigem a implementação de um Plano Nacional de Segurança que garanta um ambiente pacífico durante sua realização e permitam a construção de legados que beneficiem toda a população.

Alguns avanços na segurança pública já foram alcançados nos últimos anos. Destacam-se: a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), trazendo uma nova perspectiva de combate ao crime em uma visão universalista; a criação da Força Nacional de Segurança Pública; a implantação do Sistema Penitenciário Federal; a promoção das campanhas de desarmamento e a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que vem introduzindo gradualmente uma nova concepção que articula políticas de segurança, valorização e formação de seus agentes e políticas sociais e lança olhar sobre territórios urbanos deflagrados. Ademais, em 2011, foi lançada a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), que prevê uma série de operações integradas entre os órgãos de segurança pública federais e as Forças Armadas para prevenir e reprimir ilícitos transnacionais.

Entre as metas do Programa, destacam-se: implantar 11 Unidades Especiais de Fronteira da Polícia Rodoviária Federal; garantir 40.000 vagas para profissionais estaduais e municipais de Segurança Pública em Ações Educativas, na modalidade presencial; ampliar a frota de 2 para 14 aeronaves do Sistema de Veículos Aéreos Não Tripulados (Sisvant); implantar o Sistema Nacional de Alternativas Penais; implantar o Centro de Comando e Controle Integrado Nacional voltado à Copa 2014; ampliar de 4.150.000 para 6.000.000 procedimentos de fiscalização de alcoolemia nas rodovias federais; fortalecer o Pronasci, com a implantação de 150 Territórios da Paz; emitir 70.000.000 (setenta milhões) de cartões de Registro de Identidade Civil.

## **COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS DE PREVENÇÃO, ATENÇÃO E REINSERÇÃO SOCIAL DE USUÁRIOS DE CRACK, ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS**

A política sobre drogas no país vem consolidando importantes avanços nos últimos dez anos, destacando-se o realinhamento da Política Nacional sobre Drogas e a elaboração da nova lei sobre drogas – Lei Nº 11.343/2006, suplantando uma legislação ultrapassada e se alinhando às mais modernas orientações sobre o tema. Ressalta-se como principais avanços, por um lado, o tratamento diferenciado para traficantes, usuários e dependentes de drogas, por outro, uma atuação equilibrada do país na redução da demanda e da oferta de drogas.

Ademais, vem se concretizando o reconhecimento da necessidade de uma abordagem transversal na política pública sobre drogas para responder com eficácia aos seus inúmeros desafios, ensejando esforços articulados da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), das áreas da saúde, assistência social, educação

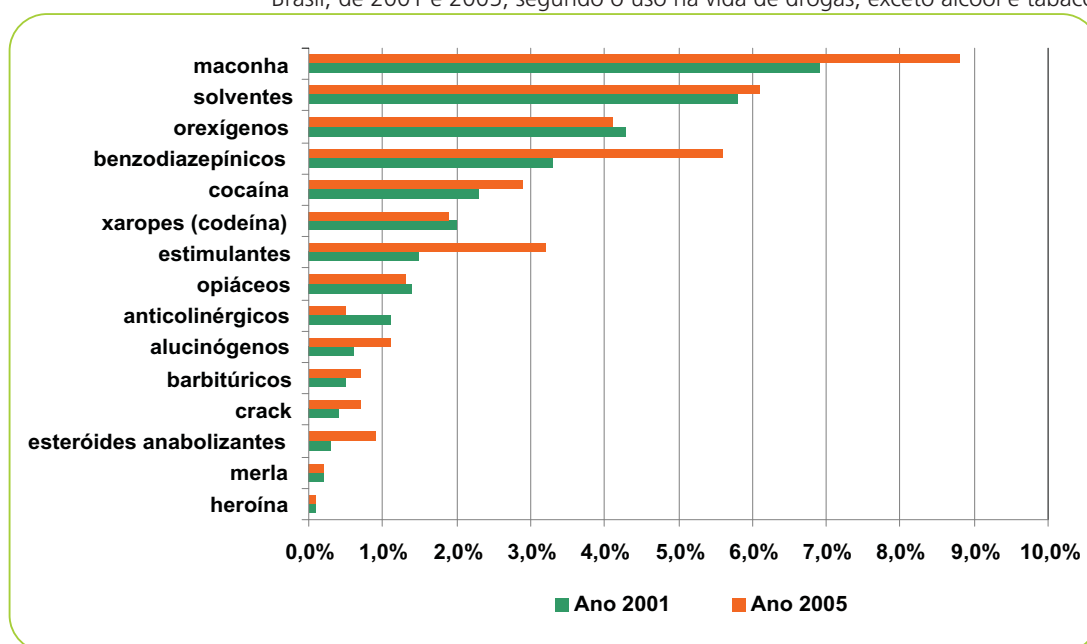


e outros diferentes segmentos do governo, que vêm se debruçando sobre as inúmeras interfaces do fenômeno das drogas.

O I e II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil (2001 e 2005) indicam o álcool como a droga que apresenta maior quantidade de usuários dependentes no Brasil, sendo que, em 2005, 12,3% das pessoas com idade entre 12 e 65 anos das 108 maiores cidades brasileiras eram dependentes de álcool, o que representa um aumento de 1,1% em relação a 2001. Os dados também indicaram o consumo de álcool em faixas etárias cada vez mais precoces, sugerindo a necessidade de revisão das medidas de controle, prevenção e tratamento.

No tocante às drogas ilícitas, o II Levantamento mostra um aumento de prevalência de 2001 para 2005 de nove drogas (maconha, solventes, benzodiazepínicos, cocaína, estimulantes, alucinógenos, barbitúricos, crack e esteroides anabolizantes), diminuição de quatro (orexígenos, xaropes com codeína, opiáceos e anticolinérgicos) e variação próxima a zero de duas (merla e heroína). A droga ilícita com o maior índice de uso na vida foi a maconha, com 8,8%, aumento de 1,9% em relação a 2001. Esse valor é inferior a países como EUA (40,25) e Chile (22,4%), porém inferior a Bélgica (5,85).

Gráfico 31. Comparação entre os Levantamentos Domiciliares sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil, de 2001 e 2005, segundo o uso na vida de drogas, exceto álcool e tabaco.



Fonte: SENAD e CEBRID – UNIFESP

Apesar de o consumo de crack ser inferior ao de várias outras drogas, seu consumo vem se configurando como um importante problema de saúde pública com inúmeras implicações sobre a sociedade, provocando inquietações e exigindo a formulação de respostas efetivas face ao problema. Dessa forma, o governo instituiu, em 2010, o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas em 2010, articulando ações que abordam o fenômeno do consumo e tráfico de drogas nas suas mais distintas interfaces, numa perspectiva multidimensional e integral.

No que concerne à redução da oferta de drogas, o Governo Federal tem adotado estratégias de intervenção cada vez mais intensas para o monitoramento das fronteiras, o controle de precursores, a erradicação de cultivos ilícitos, a desarticulação do narcotráfico e o combate à lavagem de dinheiro. Outra linha de atuação é a participação governamental em diversos foros multilaterais, de modo a consolidar o protagonismo do país no âmbito da cooperação internacional na área de drogas.

Entre as principais metas do Programa, destacam-se: promover o acesso a atividades culturais, esportivas e ocupacionais aos segmentos populacionais em situação de maior vulnerabilidade social, em todos os Estados e Distrito Federal, como forma de prevenção ao consumo abusivo de drogas; implantar 65 Centros Regionais de Referência no âmbito de Instituições de Ensino Superior públicas para Formação Permanente dos profissionais que atuam no âmbito da justiça e nas redes de atenção integral à saúde e de assistência social com usuários de crack e outras drogas e seus familiares; apoio à organização dos serviços de acolhimento a usuários de droga e seus familiares oferecidos no âmbito das organizações não governamentais, de forma articulada ao SUS e ao SUAS; criação de Centros Colaboradores vinculados a spitais universitários nas diferentes regiões do país.

## CIDADANIA E JUSTIÇA

Um dos pilares da cidadania é a garantia do acesso aos direitos, para a qual é fundamental um sistema de justiça democrático, eficiente e transparente.

Conforme a (PNAD) de 2009, 12,6 milhões de pessoas de 18 anos ou mais de idade estiveram em situações de conflito nos últimos cinco anos, destacando-se o Poder Judiciário como a principal instituição procurada para solucioná-las, com cerca de 70% da demanda. Há, no entanto, baixa capacidade de resolução das questões: 43,5% na Justiça; 55,6% nos juizados especiais; e 69,4% nos Procons.

Cabe destacar que 8% das pessoas que estiveram em situação de conflito não procuraram qualquer instituição, tendo optado, em cerca de 27% dos casos, pela resolução dos conflitos por meio de mediação ou conciliação. A falta de credibilidade, a morosidade, o alto custo, a descrença ou mesmo o desconhecimento sobre a possibilidade de utilizar a Justiça foram apresentados como fatores determinantes para que as pessoas não buscassem nenhuma forma de resolver suas situações de conflito, apontando que parcela considerável da população ainda é excluída do sistema de Justiça, não o utilizando como forma de reivindicar direitos.

Um dos principais desafios para reversão desse quadro é a superação da carência de assistência jurídica integral e gratuita, que passa pela estruturação das defensorias públicas dos estados e da União, com investimentos em recursos humanos, equipamentos

e sistemas de informação. Além disso, cabe consolidar o modelo de justiça comunitária, instrumento eficaz de promoção da cultura da paz, que promove o diálogo e a mediação comunitária como modo de resolução de conflitos, reduzindo o número de contenciosos que chegam ao sistema judiciário.

A democratização do acesso a Justiça também demanda avanços rumo a um sistema judicial mais moderno, transparente, ágil, acessível e efetivo, com medidas que promovam o seu reordenamento institucional, a modernização de sua gestão e a atualização da legislação. Com esse propósito, em articulação com os poderes Judiciário e Legislativo, o Ministério Público, os governos estaduais, entidades da sociedade civil e organismos internacionais, o Poder Executivo aprovou a Emenda Constitucional nº 45, em 2004, bem como assinou o Pacto por um Judiciário mais Rápido e Republicano junto com os Poderes Legislativo e Judiciário.

Nesse âmbito, um dos grandes desafios que se apresenta é a redução do número de processos de execuções fiscais em tramitação, que representam um grande entrave para a redução da litigiosidade e concretização do preceito constitucional da celeridade do processo judicial. Atualmente, os processos fiscais apresentam uma taxa de congestionamento de 90%, ou seja, apenas 1 de cada 10 processos de execução fiscal iniciado no ano é solucionado no mesmo ano. A melhoria desse quadro passa tanto pela aprovação de marcos legais que possibilitem a racionalização da propositura e do prosseguimento das execuções fiscais, e que proporcionem à Administração Pública instrumentos para a solução administrativa de conflitos, como pela institucionalização da atividade conciliatória como prioritária na solução de conflitos, evitando recorrer ao Judiciário em ações já pacíficas de jurisprudência ou antieconômicas.

A defesa dos direitos dos consumidores e a defesa da concorrência ganham destaque no exercício da cidadania. No caso do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), é estratégica a ampliação do número de estados e municípios aderentes para dar maior capilaridade à política, ao mesmo tempo em que se torna necessária a priorização da sua atuação na dimensão da saúde e da segurança do consumidor e em mercados regulados. No que tange ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, o grande desafio remete à estruturação do Novo CADE, buscando racionalizar os procedimentos de repressão e da prevenção às infrações à ordem econômica, bem como a ampliação da difusão da cultura da concorrência.

A visão inclusiva e cidadã que orienta o Estado Brasileiro ultrapassa a garantia e acesso de direitos exclusivamente aos brasileiros, devendo reconhecer o imigrante, independente de sua classificação imigratória, como um ser humano detentor de direitos. Nesse sentido, cabe assegurar e expandir os direitos dos migrantes, construindo os arcaibouços jurídicos que os efetivem e ampliando a prestação de serviços públicos gratuitos aos migrantes.

A cooperação jurídica internacional é outra política de destaque para garantir o amplo exercício da cidadania e acesso à justiça. Na esfera civil, destaca-se o projeto de implantação da Autoridade Central para a prestação internacional de alimentos, que é responsável por 50% de todos os pedidos de cooperação em matéria civil envolvendo o Brasil. A cooperação jurídica internacional na área penal é importante para um efetivo enfrentamento ao crime organizado, sendo que os principais projetos nessa esfera abrangem a repatriação de bens ilicitamente remetidos ou mantidos no exterior, a obtenção de informações, produção de provas, tomada de depoimentos, extradição e transferência de pessoas condenadas, entre outros.

Além disso, o Estado Brasileiro reconhece os direitos à memória e à verdade como fundamentais no processo de aprofundamento da democracia, tendo papel de destaque nesse processo a Comissão de Anistia, que por meio da Justiça de Transição, promove o direito à reparação, à memória, e à verdade. O Arquivo Nacional é outro ator de destaque na efetivação desses direitos, zelando pela gestão, preservação e difusão do patrimônio documental de interesse público e social.

Dentre as metas do Programa, destacam-se: aumentar a cada ano, em média, 25% das unidades da Defensoria Pública da União (DPU) do total das 200 unidades almeçadas até 2015; instituir núcleos de Justiça Comunitária, com destaque para sua implantação nos Territórios da Paz; instituir o marco legal que racionalize a execução fiscal; implantação de ao menos um laboratório de análise e investigação de cartéis em cada região do país; implementar uma política de construção e fortalecimento dos direitos dos migrantes; estruturar e fortalecer a Política Nacional de Justiça.

## **AGRICULTURA FAMILIAR**

Historicamente, a agricultura familiar contou com uma oferta escassa de políticas públicas. O potencial econômico do setor não era devidamente reconhecido, e a modernização tecnológica não significou, necessariamente, melhoria nas condições de trabalho e de renda das populações rurais brasileiras. O modelo econômico e agrícola existente resultou em um quadro com diversas distorções.

Era necessário fazer com que o meio rural brasileiro e a agricultura pudessem oferecer melhores condições de vida para seus habitantes e, ao mesmo tempo, qualificar ainda mais sua contribuição para a implementação de um ciclo sustentável de crescimento e de desenvolvimento do País. A prioridade do governo federal nos últimos anos tem sido a de criar um conjunto de políticas públicas diferenciadas, simultâneas e continuadas de garantia do direito à terra e de democratização da estrutura fundiária, de fortalecimento da agricultura familiar, de segurança alimentar, de promoção da igualdade de gênero,

de raça e de etnia, de desenvolvimento territorial e de integração regional, além da educação e da cultura.

A Lei 11.326/06 estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e definiu o público da agricultura familiar. Esse marco legal reconheceu, ainda, a diversidade das identidades das populações rurais, o que implica a necessidade de se ter uma estratégia de desenvolvimento rural multidisciplinar, garantindo tratamento diferenciado para os públicos menos favorecidos, como povos e comunidades tradicionais e mulheres.

Os dados do Censo Agropecuário 2006 do IBGE identificaram 4,37 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar, representando 84% do total de empreendimentos rurais do País, onde vivem e trabalham 12,3 milhões de pessoas. A agricultura familiar ocupava, naquele ano, 15,3 trabalhadores a cada 100 hectares, e gerava R\$ 677,00 por hectare. Embora ocupasse apenas 24,3% da área total, a agricultura familiar respondia por 38% da renda gerada e empregava 74,4% da mão de obra do campo. Estudos também dimensionaram a participação econômica das cadeias produtivas da agricultura familiar em cerca de 10% do PIB nacional, entre 1995 a 2005, e em um terço do total das cadeias produtivas agropecuárias.

O crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) atua em quase 100% dos municípios brasileiros e firma cerca de 1,5 milhão de contratos por ano agrícola, destinados aos mais diversos grupos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Nos últimos dez anos, os recursos disponibilizados cresceram 302%, passando de R\$ 3,98 bilhões disponibilizados em 2000/2001 para R\$ 16,00 bilhões em 2010/2011. Entre 2002 a 2009, a renda média dos domicílios da agricultura familiar teve um crescimento real de 33%, enquanto que a população brasileira no período teve um crescimento real de 11%.

Outro marco importante para a agricultura familiar foi a edição da lei 12.188/10, que instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater). A Lei estabeleceu os parâmetros para um novo modelo de extensão rural, capaz de fazer frente aos grandes problemas identificados no espaço rural.

Alguns dados indicam que a estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da agricultura familiar estão gerando resultados concretos. Entre 2002 a 2009, as áreas rurais receberam quase um milhão de novos domicílios. A pobreza rural teve uma queda expressiva, com redução da taxa de pobreza rural de 48,6%, em 2002, para 32%, em 2008, indicando a saída da pobreza de mais de quatro milhões de pessoas, bem como a redução da taxa da pobreza extrema de 19,9% para 11,7%.

Apesar dos avanços, os desafios futuros apontam não somente para a necessidade de continuar fortalecendo a geração de renda dos agricultores que já conquistaram uma posição de dinamismo econômico, como também identificar e incluir na cadeia produtiva aqueles em situação de extrema pobreza, com políticas de crédito, assistência técnica e comercialização, e foco na melhoria da qualidade de vida. Nesse sentido, o Plano Brasil Sem Miséria, na sua vertente voltada ao meio rural, apoiará a inclusão produtiva rural, por meio da assistência técnica individualizada e continuada de 253 mil famílias, da disponibilização de sementes e do fomento de R\$ 2,4 mil por família ao longo de dois anos, para apoiar o aumento da produção e a comercialização excedente dos alimentos.

Será preciso enfrentar o desafio da organização da agricultura familiar para a comercialização, especialmente nos mercados convencionais e diferenciados. Aprimorar sua capacidade de gestão, reforçar a ATER como política estruturante e articuladora das demais ações públicas, qualificar a produção e os investimentos da agricultura familiar e aproveitar a experiência de comercialização para os mercados institucionais.

É preciso, ainda, enfrentar a desigualdade de gênero, buscando valorizar o protagonismo das mulheres no desenvolvimento sustentável, considerando-as como sujeito ativo do desenvolvimento rural. É imprescindível, também, reverter a migração da juventude rural, tornando o campo mais atrativo e profissionalizado, gerando conhecimento e contribuindo na valorização do papel destes atores. No caso dos Povos e Comunidades Tradicionais, ainda é desafiador aprimorar os instrumentos no sentido de agilizar o acesso dessas comunidades às políticas agrícolas.

No plano internacional, é fundamental seguir incorporando iniciativas e ações da agricultura familiar à agenda, na cooperação Sul-Sul, nos espaços internacionais de governança da Organização das Nações Unidas (ONU) e das negociações comerciais e, especialmente, nos espaços de integração regional, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Para a superação de tais desafios, o Programa Agricultura Familiar apresenta como metas garantir condições de acesso ao crédito do Pronaf para famílias da agricultura familiar; prestar serviços de Ater qualificada e continuada para famílias de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais; apoiar organizações da agricultura familiar para a diversificação e organização econômica, inserção no mercado privado, comercialização, agroindustrialização e desenvolvimento de atividades não agrícolas e aumentar a participação dos produtos orgânicos e de base ecológica no mercado. Destaca-se ainda o compromisso de ampliar a participação das mulheres rurais com as políticas de crédito, assistência técnica e comercialização, entre outras.

## REFORMA AGRÁRIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA

A questão agrária continua organizada em torno de problemas históricos, como a concentração da propriedade da terra, tornando-se mais complexa ao incluir questões como a preservação e a democratização de acesso aos recursos naturais e o acesso aos direitos fundamentais.

Com o ressurgimento da vida democrática no Brasil, as mobilizações populares, recolocaram a questão agrária ao centro da agenda nacional. Nos últimos anos, além do assentamento de famílias e da regularização fundiária, também foram empreendidos esforços para a titulação de áreas remanescentes de quilombos, desintrusão de não indígenas e reassentamento de atingidos por barragens, com destaque para a temática ambiental e a igualdade de gênero e de raça.

A expansão recente das políticas agrárias permitiu que fossem alcançados números como o assentamento de 614 mil famílias e área destinada à reforma agrária de 48,5 milhões de hectares. Em 2009, criou-se um programa específico para a regularização fundiária na Amazônia Legal, denominado Terra Legal, que tem por objetivo a destinação das terras públicas federais, a doação das glebas patrimoniais aos municípios de sua área de atuação e a regularização fundiária.

O direito à propriedade da terra passa a ser visto, na ótica do Estado, como fundamental. Assim, as políticas agrárias de reconhecimento e proteção da propriedade legalmente constituída, tais como o cadastro e a certificação de imóveis rurais, são associadas àquelas que asseguram o cumprimento integral da função social estabelecida na lei. Hoje busca-se uma orientação não economicista frente à questão agrária, capaz de contemplar a sustentabilidade e a liberdade como valores constitutivos da reforma agrária e do ordenamento da estrutura fundiária. A regularização fundiária, por exemplo, encontrou novos significados por meio da política de igualdade racial, configurando-se em instrumento da preservação dos direitos dos povos tradicionais e contribuindo para a diversidade cultural do Brasil ao operar a identificação, delimitação, demarcação e titulação de territórios quilombolas.

Na reforma agrária, por sua vez, a massificação do assentamento de famílias e o fornecimento da infraestrutura e de créditos tornaram-se elementos que contribuiram também para atrair e modelar diversas outras políticas. As comunidades ribeirinhas e extrativistas da Amazônia, por exemplo, na medida em que são atendidas, recebem também incentivos da política ambiental, o reconhecimento de reservas agroextrativistas do Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) e as políticas sociais necessárias para as comunidades que nelas habitam.

No Brasil, há mais de oito mil assentamentos, nos quais vivem e produzem 900 mil famílias, em 96 milhões de hectares. Do total, 60% localizam-se no norte do País e grande parte são assentamentos ambientalmente diferenciados. Na Amazônia, o programa Terra Legal já identificou mais de 150.000 posses em 57 milhões de hectares de terras públicas e no Nordeste, em apenas dois estados entre 2009 e 2010, mais de 100.000 posses já foram regularizadas.

Os dados do Censo Agropecuário da Agricultura Familiar, realizado em 2006 pelo IBGE, revelaram que havia, naquele ano, 4,3 milhões de estabelecimentos de agricultores familiares. É possível estimar que a reforma agrária e o público atendido pela regularização fundiária e pelo crédito fundiário no país represente algo próximo de 20% da agricultura familiar.

A Pesquisa de Qualidade nos Assentamento da Reforma Agrária (PQRA), elaborada em 2010 pelo INCRA, traz, em números preliminares, que perto de 30% das famílias assentadas convivem com deficiências na infraestrutura, no acesso a serviços básicos, na assistência técnica e na renda. A qualificação dos assentamentos da reforma agrária passa, assim, pela garantia da inclusão produtiva, com oferta adequada de assistência técnica de qualidade, crédito, políticas de agroindustrialização, comercialização e de seguro agrícola. Passa também pela melhoria na qualidade de vida das famílias, com a oferta de serviços de saúde e educação bem como de oportunidades culturais e esportivas.

Intensificar a reforma agrária, a regularização fundiária e o crédito fundiário para atender às famílias sem terra e o grande contingente de minifundiários com terra insuficiente para o sustento, primordialmente na Região Nordeste, é fundamental na erradicação da extrema pobreza rural.

Nesse sentido, o programa apresenta metas que visam, entre outros, verificar o cumprimento da Função Social da Propriedade mediante a vistoria de 16 milhões de hectares, com prioridade para o conjunto de imóveis acima de 15 módulos fiscais cadastrados no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR); promover a regularização e a ratificação de títulos de posses em faixa de fronteira, reservadas as competências da Lei 11.952/2009 - Terra Legal; realizar regularização fundiária de terras públicas federais e estaduais na Amazônia Legal - Terra Legal; assentar famílias, com a obtenção de imóveis rurais e a implantação de projetos de assentamento sustentáveis com infraestrutura, crédito, instalação e licenciamento ambiental; qualificar e consolidar os projetos de assentamento sustentáveis desenvolvendo-os com gestão ambiental, financiamento produtivo, acesso aos mercados, agroindustrialização e assistência técnica para a autonomia socioeconômica das famílias.



## TRABALHO, EMPREGO E RENDA

Em nossa sociedade, o trabalho é a atividade humana que concretiza a dignidade, a cidadania e a própria identidade social dos indivíduos, sendo direito social estabelecido no art. 6º da Constituição Federal. Ao direito ao trabalho também se associam o direito à remuneração justa, a condições igualitárias e satisfatórias de trabalho, ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho, à proteção contra o desemprego e à aposentadoria, entre outros prescritos no art. 7º de nossa Carta Magna.

Nos últimos anos, o crescimento econômico, aliado às políticas de valorização real do salário mínimo e a execução de programas de investimento em infraestrutura e habitação, possibilitou a ampliação do número de ocupados, sobretudo de empregados com carteira de trabalho assinada. Segundo a PNAD, em 2009, 91,7% da população economicamente ativa (PEA) brasileira estava ocupada, sendo o emprego (protegido ou não) a forma de inserção preponderante na estrutura ocupacional brasileira, representando 58,6% dos ocupados.

A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) registra a geração de 15,3 milhões de postos de trabalhos formais, entre 2003 e 2010, equivalente a um aumento anual de 5,5%, inédito na história do emprego formal para um período de oito anos sucessivos. No entanto, a informalidade ainda é um problema social com dimensão expressiva. A PNAD apurou que 28% do total de empregados laboravam sem CTPS assinada em 2009.

Diante desse cenário, a qualificação social e profissional do trabalhador brasileiro, consubstanciada no âmbito do programa seguro-desemprego, associada à geração de trabalho de qualidade – trabalho decente – é importante para que o país continue o ciclo virtuoso de crescimento econômico, com distribuição de renda e redução da pobreza.

Dada a correlação positiva do investimento produtivo com o crescimento do nível de ocupação da força de trabalho, é preciso garantir a expansão diversificada do crédito. Em outros termos, cabe estimular o investimento produtivo dos micro e pequenos empreendedores urbanos, o que inclui desde as Micro e Pequenas Empresas, Microempreendedores Individuais e os empreendimentos econômicos autogestionários e coletivos, próprios da Economia Solidária; além de garantir o investimento em inovação tecnológica e em empreendimentos próprios do setor de Turismo, Exportação e Agricultura Familiar.

Os desafios da inserção social e do acesso ao trabalho não serão totalmente superados se as formas de trabalho não contemplarem a dignidade e o respeito ao cidadão, o que se traduz em um trabalho decente e com qualidade, entendido como aquele adequadamente remunerado, exercido em conformidade com os marcos regulatórios trabalhista e previdenciário, em condições de equidade e segurança, capaz de garantir vida digna a trabalhadores e suas famílias. Ao promover o cumprimento das normas constitucionais e legais do trabalho, há uma contribuição para ampliar a proteção social

no mercado de trabalho brasileiro. Ainda como forma de promover o trabalho decente e de qualidade, destaca-se a política de segurança e saúde no trabalho como instrumento de prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho.

É por meio do diálogo democrático, outro desafio a ser superado, que será construída a modernização da legislação trabalhista, adequada às necessidades atuais do mundo do trabalho, bem como a extensão de benefícios dos trabalhadores urbanos, aos domésticos, temporários, trabalhadores rurais, migrantes, e trabalhadores associados e cooperados, a fim de que não haja subcategorias laborais, em condições de trabalho inferiores aos demais.

Em relação à legislação sindical, é necessário estabelecer formas de fortalecimento destas entidades, com critérios de aferição de legitimidade e de garantia da liberdade sindical, o que vem sendo demandado pela Organização Internacional do Trabalho. É por meio da atuação das entidades sindicais que se possibilita a negociação coletiva de benefícios e avanços, tendo em vista as particularidades entre categorias e regiões.

A fim de obter êxito ante os desafios decorrentes do crescimento e da maior inserção do país no cenário internacional, é necessário um esforço de organização e interlocução visando ao fortalecimento do pacto federativo entre os governos dos entes federados e, ainda, a ampliação de canais de diálogo entre o setor público e privado, além da sociedade civil, em favor de um modelo de gestão que atribua ao trabalho e ao emprego, em suas mais variadas vertentes e as diversas formas de inserção produtiva, a condição de valor central, por meio do trabalho decente e da erradicação do trabalho escravo e infantil, bem como do incremento nas condições de segurança e qualidade do trabalho, do acesso ao crédito e às fontes de financiamento, da capacitação e desenvolvimento dos trabalhadores nacionais ou estrangeiros e do apoio às formas associativas e cooperativas dos trabalhadores.

Para tanto, o programa apresenta metas como, por exemplo, ampliar o atendimento em intermediação de mão-de-obra no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e a oferta de cursos de qualificação social e profissional, priorizando afrodescendentes, mulheres, jovens, pessoas com deficiência, trabalhadoras domésticas, população em situação de rua, público do Plano Brasil Sem Miséria, trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo, e presidiários e egressos do sistema penal; elevar os valores do volume de crédito concedido, do número de operações de microcrédito, bem como a quantidade de clientes atendidos e o volume da carteira ativa; incentivar a formalização das relações de trabalho doméstico remunerado; institucionalizar a política de valorização do salário mínimo; entre outras.

Por fim, vale ressaltar o papel das políticas públicas de trabalho, emprego e renda para a implementação do Plano Brasil Sem Miséria, na inclusão produtiva dos mais pobres mediante cursos de qualificação profissional, intermediação de emprego, ampliação da política de microcrédito e incentivo à economia popular e solidária.

## PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social é um direito previsto na Constituição Federal que assegura ao trabalhador e à sua família: cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

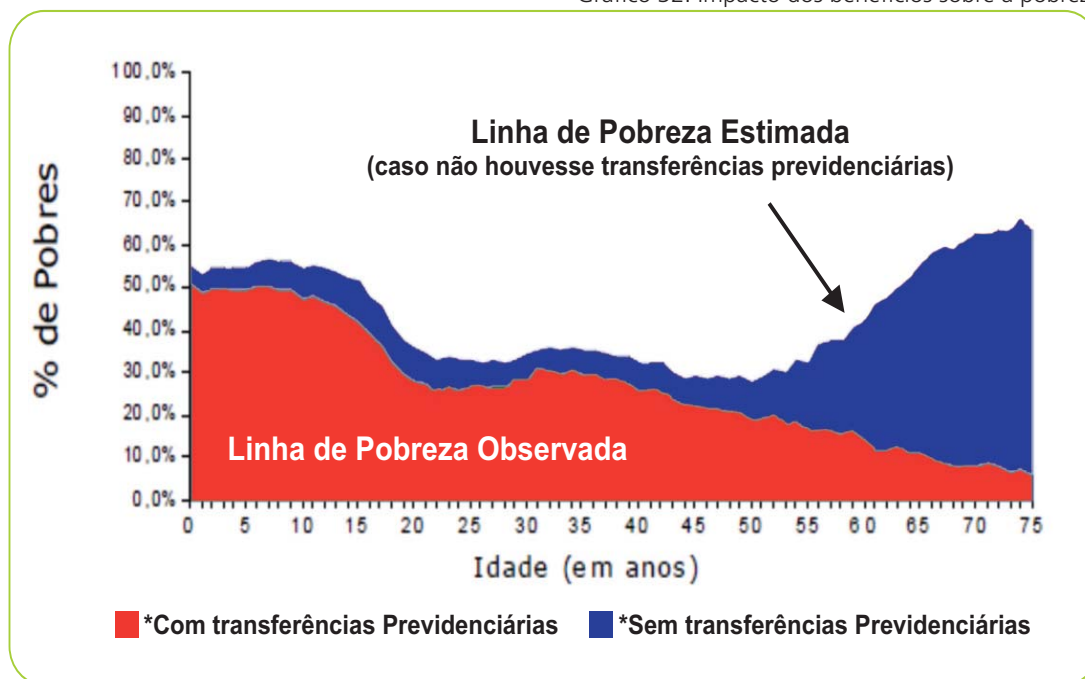
A Previdência Social é organizada em três regimes distintos, independentes entre si: Regime Geral, Regime Próprio dos Servidores Públicos e o Regime de Previdência Privada de caráter complementar.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), gerenciado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), recebe contribuições de cerca de 41,9 milhões de brasileiros, segundo a PNAD de 2009, e emite 28,4 milhões de benefícios, totalizando R\$ 20,2 bilhões. Esses benefícios concentram-se principalmente nas regiões Sudeste (44,69%) e Nordeste (27,30%).

O RGPS é uma das políticas públicas de maior impacto na vida do cidadão brasileiro. Os benefícios previdenciários (aposentadorias, pensões e auxílios) influenciam nas condições socioeconômicas de todo território nacional, desempenhando papel fundamental na redução da pobreza e na distribuição de renda do país. A política governamental de conceder aumentos reais nos últimos anos para o salário mínimo, piso dos benefícios previdenciários, vem ampliando a renda e a qualidade de vida da população mais pobre, em especial, das áreas rurais, uma vez que praticamente a totalidade dos benefícios emitidos para clientela rural é de um salário mínimo.

De acordo com o Ipea, em 2009, os benefícios previdenciários fizeram com que mais 23 milhões de brasileiros deixassem de figurar abaixo da linha de pobreza. O impacto dos benefícios sobre a pobreza concentra-se principalmente na população idosa, entretanto, a redução da pobreza ocorre em todas as faixas etárias, conforme o gráfico 32, que apresenta o percentual de pessoas com menos de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo de renda domiciliar per capita no Brasil por idade, considerando e não considerando a renda previdenciária (MPS – 2009).

Gráfico 32. Impacto dos benefícios sobre a pobreza



Fonte: MPS. Inclui Benefícios Assistenciais.

Os desafios para o RGPS num horizonte de médio prazo são a ampliação da cobertura previdenciária, dando continuidade ao movimento iniciado em 2004, e o aprimoramento das medidas de gestão do sistema previdenciário. Nesse sentido, estão entre as metas do Programa: implantar 651 novas unidades de atendimento do Plano de Expansão do INSS; reduzir o Tempo Médio de Concessão de Benefícios para 15 dias; ter 85% dos benefícios decididos na mesma data de entrada; e ampliar a cobertura previdenciária das mulheres trabalhadoras, de 64,5%, em 2009, para 75%.

O Regime de Previdência dos Servidores Públicos inclui mais de 9 milhões de pessoas no sistema previdenciário brasileiro, entre servidores ativos, inativos e pensionistas, nos três níveis de governo. As principais metas relacionadas à previdência dos servidores públicos são: reduzir o déficit atuarial dos RPPS dos Estados, DF e Municípios para 13,5% do PIB; regulamentar a previdência complementar para o servidor público; e fomentar a criação de Regimes Próprios de Previdência Social nos municípios.

O Regime de Previdência Complementar (RPC) integra o sistema de previdência social brasileiro e constitui um importante instrumento de proteção adicional ao trabalhador e a sua família. Atualmente, o RPC protege quase 7 milhões de brasileiros, entre participantes, assistidos e beneficiários. Além disso, é um mecanismo de formação de poupança interna e de longo prazo, ampliando a capacidade de investimento do país, contribuindo para o crescimento econômico. Em função disso, está entre as metas do Programa a ampliação do número de participantes das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

## POLÍTICAS PARA AS MULHERES: ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA E AUTONOMIA

A igualdade entre mulheres e homens é um dos alicerces de uma sociedade justa e equilibrada e, também, requisito para o alcance da democracia plena. No entanto, no Brasil, ainda persistem diferenças significativas de gênero, em seus mais diversos aspectos. A combinação de dados de políticas sociais, em especial as de educação, trabalho e renda, segurança pública, entre outras, ilustra essa situação.

Apesar de as mulheres estudarem mais que os homens, os avanços no acesso e permanência na educação não se traduzem em melhores empregos ou em salários mais elevados. Dados da PNAD indicam que, em 2009, a taxa de participação<sup>1</sup> dos homens no mercado de trabalho era de 81,5%, enquanto a das mulheres era de apenas 58,8%. Em relação aos rendimentos, em 2009, as mulheres recebiam, em média, 66,5% dos rendimentos dos homens. Considerando pessoas com ensino superior, os rendimentos das mulheres eram de 54,6% da renda auferida pelos homens.

Outro dado relevante refere-se à pobreza: do total de domicílios onde residem famílias com rendimento mensal domiciliar per capita de até ¼ salário mínimo, mais de 20% são famílias monoparentais chefiadas por mulheres.

Para além das desigualdades entre mulheres e homens, é necessário atentar para as desigualdades entre as próprias mulheres. Características como raça, idade, orientação sexual ou o fato de morar no campo, muitas vezes se somam às desigualdades de gênero e fazem com que essas mulheres sofram uma dupla discriminação.

Ressalta-se, como exemplo, a “invisibilidade” das mulheres rurais, trabalhadoras do campo e da floresta, no âmbito do trabalho e da produção, uma vez que sua participação ativa em diversos processos produtivos é considerada mera extensão dos afazeres domésticos.

Para a efetivação da igualdade entre mulheres e homens na sociedade brasileira, é preciso avançar no aprimoramento e na implementação dos marcos normativos, e também no fortalecimento institucional das políticas para as mulheres, com vistas a promover sua autonomia econômica, política e social. Para tanto, o programa apresenta metas como certificar 250 organizações públicas e privadas com o Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça e ratificar a Convenção e a Recomendação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre trabalho decente das trabalhadoras e dos trabalhadores domésticos.

Além das metas acima, acrescenta-se a revisão a Lei nº 11.324/06 que trata da dedução no Imposto de Renda de Pessoa Física visando à ampliação da formalização das trabalhadoras domésticas; inscrição da temática de gênero nas políticas de combate à pobreza, com

<sup>1</sup> Taxa de participação considerando a população de 16 anos ou mais.

foco em ações voltadas para a inserção das mulheres pobres/extremamente pobres no mercado de trabalho e no sistema produtivo; constituição da estratégia para aprovação e implementação do Projeto de Lei que trata da igualdade das mulheres no mundo do trabalho público e privado; ampliação do número de municípios e unidades da federação com Organismo Executivo de Políticas para as Mulheres e Plano de Políticas para as Mulheres, entre outras.

Outro fenômeno que atinge mulheres brasileiras de diferentes classes sociais, regiões, escolaridade ou raça é a violência em suas diversas formas – psicológica, física, moral, patrimonial, sexual, institucional, além do tráfico de mulheres. Estudo realizado em 2010, pela Fundação Perseu Abramo, aponta que aproximadamente 24% das mulheres já foram vítimas de algum tipo de violência doméstica. Quando estimuladas por meio da citação de diferentes formas de agressão, esse percentual sobe para 40%. O Mapa da Violência, pesquisa recente realizada pelo Instituto Sangari, mostra que, em um período de 10 anos (1998 a 2008), 41.968 mulheres morreram vítimas de homicídios. No mesmo sentido, as informações sobre o tráfico internacional de mulheres, a situação nos presídios e o número de denúncias relacionadas à violência contra mulheres fornecem a dimensão da premência do tema.

Diante dessa situação, o enfrentamento à violência contra as mulheres requer a implementação de políticas públicas amplas e articuladas nas mais diferentes esferas da vida social, posto que se constitui em violação dos direitos humanos e em fenômeno de caráter multidimensional. É preciso considerar, também, que o acesso aos serviços e às políticas do Estado se dá de maneira diferenciada para cada grupo social, em função de situações de maior ou menor vulnerabilidade ou de contextos culturais diversos.

Destacam-se, nos últimos anos, avanços no enfrentamento à violência contra a mulher, notadamente a Lei Maria da Penha e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Entretanto, ainda é preciso avançar na consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, por meio de ações no âmbito do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e da plena aplicação da Lei Maria da Penha. Além disso, a produção e a sistematização de dados sobre o fenômeno pode contribuir para a maior efetividade das políticas públicas ligadas ao tema.

Para fazer frente aos desafios no campo do enfrentamento à violência, o programa possui metas, como, ampliar e implantar Rede de Serviços Especializados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência em todos os municípios-polo, territórios da cidadania e áreas deflagradas; integrar a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas à Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; promover campanhas e ações em defesa da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06); e implantar Sistema Nacional de Dados sobre a Violência contra a Mulher.

Além do programa específico de políticas para as mulheres, diversos programas do PPA 2012-2015 contemplam a temática, como, por exemplo, Aperfeiçoamento do SUS, com meta de implantar progressivamente nos municípios brasileiros a notificação contínua da violência doméstica, sexual e/ou outras violências; Segurança Alimentar e Nutricional, com meta de ampliar a participação de mulheres rurais no Programa de Aquisição de Alimentos para, no mínimo, 35% do total de agricultores familiares participantes; Trabalho, Emprego e Renda, com meta de ampliar a oferta de cursos de qualificação social e profissional para mulheres; Cidadania e Justiça, com meta de apoiar e instituir equipamentos públicos de Efetivação da Lei Maria da Penha no Sistema de Justiça; Segurança Pública com Cidadania, com meta de aumentar o número de presídios femininos adequados aos dispositivos das Leis nº 11.942/09 e nº12.121/09 e aos demais direitos das mulheres em situação de prisão; Educação Básica, com meta de construir 6 mil creches e pré-escolas; entre outros.

## ENFRENTAMENTO AO RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Com a Constituição de 1988, a questão racial passou a ser incorporada de maneira mais consistente na agenda do Estado brasileiro, em que o racismo foi definido como crime inafiançável e imprescritível. Desde então verificam-se alguns progressos no âmbito das políticas públicas e da agenda política. E, a partir de 2003, a política alcança novo patamar de institucionalidade com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR) e do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir).

Apesar dos avanços, alguns dados explicitam a amplitude da desigualdade racial no país. Em 2009, segundo PNAD, a taxa de desocupação para população negra de 16 anos ou mais era de 9,1%, sendo que para os brancos era de 7,1%. Com relação à remuneração, dados da pesquisa revelaram que pretos ou pardos recebiam 56,6% do rendimento auferido pelos brancos. Na questão da educação, a média de anos de estudo da população negra de 15 anos ou mais era de 6,7 anos, sendo de 8,4 anos para a população branca; e a frequência líquida ao ensino superior para a população negra de 18 a 24 anos era de 8,3% e para a população branca, de 21,3%. No mesmo sentido, os dados preliminares do Censo de 2010 indicam que quase 71% da população residente em domicílios particulares permanentes em extrema pobreza é negra.

As diferenças mais marcantes, no entanto, revelam-se quando se trata dos números da violência. O Mapa da Violência de 2010 apontou que, de 2002 a 2008, o número de vítimas brancas caiu 22,3% (de 18.852 para 14.650), enquanto o número de vítimas

negras teve um crescimento de 20,2% (de 26.915 para 32.349). No ano de 2009, com base nos dados do Datasus, dos 51.434 homicídios observados, 91,6% eram do sexo masculino, 54,1% estavam na faixa de 15 a 29 anos e 65,2% eram negros.

O Programa visa superar o desafio de reverter representações negativas da pessoa negra, que sustentam as ações de negação simbólica e as diversas formas de violência, bem como reconhecer e valorizar a história e a cultura negra em suas formas de existência e resistência. Para tanto, traz como metas: adotar medidas que garantam a participação de pessoas negras na publicidade institucional da Administração Pública Federal e estimular ações semelhantes no setor privado; realizar e apoiar campanhas de valorização da pessoa negra e de enfrentamento ao racismo, divulgando as manifestações da cultura, a memória e as tradições afrobrasileiras; e fortalecer organizações de mídia negra.

Cabe assinalar que é fundamental para o sucesso das ações governamentais de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade considerar suas interseções com a temática de gênero. Nos processos sociais de discriminação, as temáticas de raça e gênero se entrecruzam recorrentemente e formam dimensões estruturantes da realidade brasileira. O enfrentamento dessas discriminações precisa contemplar estratégias que abordam de maneira conjunta essas temáticas.

Vale ressaltar que para a superação das desigualdades raciais é necessária, para além da implementação deste programa, a incorporação da temática racial nas diversas políticas públicas. Assim, outros programas também estão contemplando a questão do enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial, como, por exemplo, os programas Educação Básica; Educação Profissional e Tecnológica; Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão; Trabalho, Emprego e Renda; Política Externa; Cultura: Preservação, Promoção e Acesso e Aperfeiçoamento do SUS. Há metas de aproximar a escolaridade média entre negros e não negros, reduzir a taxa de analfabetismo entre afrodescendentes, ampliar a oferta de cursos de qualificação social e profissional para afrodescendentes, implantar a Política de Atenção às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias, aumentar a taxa de aprovação de candidatos afrodescendentes no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática, entre outras.

Em muitos casos, as especificidades relacionadas com os povos e comunidades tradicionais se entrecruzam com processos de discriminação étnico-racial. As comunidades quilombolas, por exemplo, são emblemáticas nesse sentido, pois são fruto da não aceitação de uma sociedade hierarquizada racialmente tanto durante quanto depois da ordem escravocrata.

As Comunidades Quilombolas são grupos étnico-raciais segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. Nesse sentido, sua identidade étnica os distingue do restante



da sociedade, mas é importante explicitar que essa identidade se define a partir de um processo de autoidentificação bastante dinâmico e que não se reduz a elementos materiais ou traços biológicos distintivos, como a cor da pele.

A questão quilombola como tema de política pública envolve desafios particulares para a ação governamental. A questão fundiária incorpora outra dimensão para os quilombolas, pois o território – espaço geográfico-cultural de uso coletivo, diferentemente da terra como mero fator de produção econômico – é elemento constitutivo da realidade social, cultural e política, vinculado ao seu direito de autodefinição. Assuntos como desenvolvimento sustentável, equidade e identidade se apresentam de forma indissociável, criando desafios de política pública que exigem um alto nível de integração entre as ações governamentais.

Ciente desses desafios, o governo lançou, em 2007, e vem implementando, desde então, a Agenda Social Quilombola, estruturada em quatro eixos: Acesso a terra; Direitos e Cidadania; Desenvolvimento Local e Inclusão Produtiva; e Infraestrutura e Qualidade de Vida. As iniciativas de coordenação, monitoramento e avaliação das ações governamentais voltadas para as comunidades quilombolas se apresentam neste Programa, que também possui um objetivo específico relacionado à regularização fundiária das terras quilombolas.

Além das comunidades quilombolas, o programa também contempla outros povos e comunidades tradicionais, em especial as comunidades de terreiro e os povos ciganos. É preciso coordenar esforços para garantir o acesso de povos e comunidades tradicionais às políticas públicas. Para tanto, cabe conhecer as comunidades e suas demandas. Nesse sentido, o programa apresenta como metas: mapear as comunidades tradicionais de terreiro, priorizando as capitais e regiões metropolitanas; e implantar sistema integrado de informações sobre as ações governamentais para essas comunidades e povos de culturas ciganas.

Outros programas também explicitam o compromisso com políticas para comunidades quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais, com metas de contratação de serviços de ATER para famílias quilombolas com recorte específico para este público, no programa Agricultura Familiar; ampliação da participação de povos e comunidades tradicionais e povos indígenas no Programa de Aquisição de Alimentos, no Programa Segurança Alimentar e Nutricional; implantação de obras de saneamento em comunidades remanescentes de quilombos, no programa Saneamento Básico; entre outras.

## PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A efetivação dos direitos da infância e da adolescência, no Brasil, teve conquistas significativas no campo jurídico e político-conceitual a partir do final dos anos 80, em decorrência do processo constituinte, do advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e da instituição do Sistema de Garantia dos Direitos. Esse marco regulatório, em sintonia com a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada no âmbito da ONU em 1989, introduziu novo paradigma, entendendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, que devem ser protegidas integralmente, com a defesa de seus direitos a um desenvolvimento físico, intelectual, cognitivo, afetivo, social e cultural.

Dados da PNAD mostram que, em 2009, o Brasil contava com cerca de 60 milhões de crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 18 anos, representando 31,3% da população. Desse universo, quase a metade (45,6%) vivia em famílias com renda domiciliar per capita mensal de até meio salário mínimo; dessas, 67,7% eram negras.

Nesse sentido, o programa Bolsa Família, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, aumentará o limite dos benefícios de três para cinco filhos, possibilitando a inclusão, no programa, de 1,3 milhão de crianças e adolescentes até 15 anos

Um número expressivo de crianças e adolescentes ainda é vítima de violações aos seus direitos humanos, o que limita, quando não impossibilita, o efetivo exercício das garantias fundamentais de respeito à dignidade e à integridade física e psíquica. São exemplos o trabalho infantil, a violência letal, a criminalização da adolescência pobre, a violência sexual e as violações do direito à convivência familiar e comunitária, entre outros.

Segundo dados da PNAD, em 2009, ainda havia 5,63% de crianças e adolescentes com idade entre 5 e 15 anos trabalhando. Outro dado relevante refere-se à violência: segundo o Mapa da Violência, organizado pelo Ministério da Justiça, quase três quartos das mortes por causas externas ocorrem entre jovens na faixa etária de 15 a 24 anos e, considerando apenas os homicídios, esse número chega a quase 40%. Em relação à violência sexual, com base em dados preliminares da atualização da Matriz Intersetorial de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (UnB/SDH, 2010), 2.798 municípios registraram casos de exploração sexual de crianças e adolescentes, com maior concentração nas regiões Nordeste (34,45%) e Sudeste (29,59%).

No campo do atendimento ao adolescente em conflito com a lei, ainda persistem graves violações de direitos. Essas violações vão desde ameaças à integridade física de adolescentes, maus tratos e tortura, passando por situações de insalubridade dos ambientes de atendimento, de negligência em questões relacionadas à saúde, até o comprometimento

dos direitos processuais, a exemplo da permanência em internação provisória por mais de 45 dias, dentre outros. Em 2010, segundo levantamento da SDH, o número total de internos no sistema socioeducativo de meio fechado no Brasil era de 17.703 adolescentes, sendo 12.041 na internação, 3.934 na internação provisória e 1.728 na semiliberdade. Entretanto, com a implantação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – SINASE, é possível observar uma tendência de estabilização na taxa de crescimento do número de internações a partir de 2006.

No âmbito da convivência familiar e comunitária, a institucionalização ainda é forte no sistema de acolhimento de crianças e adolescentes em medida protetiva. Dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em pesquisa realizada pela Fiocruz (2010), indicam que cerca de 54 mil crianças e adolescentes se encontravam em abrigo institucional no país, com aproximadamente 2,4 mil serviços de acolhimento.

O Estado ainda tem grandes desafios para a promoção dos direitos da infância e adolescência, em particular no enfrentamento às desigualdades e violações dos direitos bem como na organização da rede de atendimento e na garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, em especial na primeira infância. Além disso, novos cenários devem ser focalizados, como a proteção de crianças e adolescentes em situação de extrema pobreza, emergência ou calamidade, e no contexto de grandes obras e eventos. É preciso fortalecer prioritariamente os Conselhos Tutelares, base do Sistema de Garantia dos Direitos previsto no ECA, – e fomentar mecanismos de coordenação e articulação nacional da política de direitos humanos de crianças e adolescentes, especialmente com vistas à implementação do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em 2011.

Nesse sentido, o Programa Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes apresenta, entre suas metas: implantar serviços de atendimento integrado a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual nas 27 capitais; reduzir a taxa de crescimento da internação de adolescentes em conflito com a lei; extinguir os acolhimentos institucionais de crianças e adolescentes na rede do SUAS sem respaldo de medida judicial; equipar Conselhos Tutelares dos 1.000 municípios com menor IDI e IDH, localizados nas regiões Norte e Nordeste, com sede, computador, telefone e meio de transporte; aprovar no Conanda o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Letal de Crianças e Adolescentes; elevar a detecção das situações de trabalho infantil, aprimorando metodologias de identificação, articulando ações de busca ativa por meio do Plano Brasil Sem Miséria e ampliar o número de Municípios integrados ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).

## PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

O Estado brasileiro tem como princípio a afirmação dos direitos humanos como universais, indivisíveis e interdependentes e, para sua efetivação, as políticas públicas devem considerá-los na perspectiva da construção de uma sociedade baseada na promoção da igualdade de oportunidades e da equidade, no respeito à diversidade e na consolidação de uma cultura democrática e cidadã.

Desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, muito se avançou na construção de um arcabouço normativo e de uma configuração institucional destinados a possibilitar a garantia e a proteção dos direitos humanos a todos os brasileiros e brasileiras. Por outro lado, parte significativa desses avanços ainda não se traduziu sob a forma de efetivas garantias para parte significativa da população. Com vistas a cumprir sua função de garantidor dos direitos da população, cabe ao Estado Brasileiro disponibilizar à sociedade as condições adequadas para que os direitos humanos sejam exercidos e exigidos.

Para tanto, inicialmente, o Estado deve assegurar a cada brasileiro(a) o registro civil de nascimento, que permite o reconhecimento legal do nome e da nacionalidade, outorgando-lhes a capacidade de se relacionarem com ele enquanto cidadãos. Os dados preliminares do Censo Demográfico 2010 indicam que 6,2% da população menor de um ano não estavam registradas, sendo que essa taxa era de 12,7%, em 2006. Os bons resultados alcançados demonstram o êxito das políticas empreendidas, notadamente o Compromisso Mais Nordeste e Mais Amazônia pela Cidadania, regiões com os maiores índices de subregistro do país.

O desafio da universalização do registro civil de nascimento em todas as faixas etárias ainda é presente, sobretudo nas regiões priorizadas. Nesse sentido, é imprescindível a ampliação a todos os estados de iniciativas que garantam o registro de nascimento no local do parto (implantação Unidades Interligadas de registro civil em estabelecimentos de saúde), promovam o registro civil às populações com dificuldades de acesso à certidão de nascimento e à documentação civil (realização de capacitações, mutirões e campanhas) e implementem as condições que garantam a estrutura de sustentabilidade do esforço (implantação nacional do SIRC – Sistema nacional).

A garantia dos direitos humanos somente será alcançada no momento em que toda a sociedade brasileira incorporar em seu cotidiano e em suas atitudes o conjunto de princípios e valores que envolvem os direitos humanos. Para tanto, é preciso educar em direitos humanos, promovendo processos de educação formal e não-formal, de modo a contribuir para a construção da cidadania, o conhecimento dos direitos fundamentais, o respeito à pluralidade e à diversidade sexual, étnica, racial, cultural, etária, de gênero e de crenças religiosas.

O ambiente democrático deve ser permeado pelo desenvolvimento de relações baseadas na equidade, sem preconceitos de gênero, raça e etnia, com oportunidades iguais em todos os aspectos da vida social. O fortalecimento democrático de uma nação também não admite qualquer discriminação às pessoas com deficiência, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT), aos jovens, aos idosos, aos migrantes ou a qualquer outro grupo social<sup>1</sup>.

O acelerado processo de envelhecimento da população brasileira – entre 1997 e 2007, o percentual da população com 60 anos ou mais cresceu 47,8% e o grupo etário de 80 anos ou mais, 86,1% – aponta a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a promoção, proteção e defesa dos direitos da pessoa idosa. É preciso reconhecer a incidência de práticas discriminatórias e violentas com os idosos brasileiros. Alguns dados são relevantes e instigadores no que diz respeito aos direitos e à violação de direitos de idosos: 49% dos idosos são analfabetos ou analfabetos funcionais; 13 milhões de idosos recebem até 2 salários mínimos; 62% do total de idosos brasileiros representam a única fonte de renda da família; em pesquisa da Fundação Perseu Abramo (2006), 32,5% dos idosos entrevistados relataram ter sofrido algum tipo de violência; dados do SUS, em 2004, informaram que pelo menos 108.169 idosos foram internados em decorrência de violências e acidentes (296 internações/dia); estimativas apontam que mais de 130 mil idosos vivem em instituições de longa permanência.

Para os próximos anos, o programa Promoção e Defesa dos Direitos humanos apresenta metas como, por exemplo, implementar a Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi) em todos os estados brasileiros; aprovar marco regulatório para definir padrão de funcionamento e custos das Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILP) e dos Centros Dia para Idosos; e elaborar e padronizar os cursos de cuidadores de idosos.

Apesar do avanço na percepção e na compreensão da temática LGBT no Brasil, sabe-se que ainda há muito a ser feito para mudar o cenário de preconceito e discriminação que se expressa nas violações de direitos cometidos contra esse público. Cabe ao Estado, portanto, implementar políticas que garantam ao segmento LGBT o pleno exercício de seus direitos humanos fundamentais, reconhecendo a cidadania da população de LGBT e contribuindo para a construção de uma cultura de paz, com respeito a todas as diferenças. Ciente desses desafios, o programa traz os compromissos de aprovar marco legal contra a violência e a discriminação homofóbica e implementar uma rede de combate a homofobia e promoção dos direitos de LGBT, dentre outros.

No âmbito da defesa dos direitos humanos, cumpre importante papel as políticas de proteção e assistência às testemunhas, defensores de direitos humanos, crianças e adolescentes ameaçados de morte, pessoas em situação de privação de liberdade nos diversos tipos e modelos de instituições totais, em situação ilegal de escravidão laboral,

<sup>1</sup> Nesse programa serão tratados idosos e LGBT. Demais segmentos como crianças e adolescentes, mulheres, negros, índios, quilombolas, pessoas com deficiência serão tratados em outros programas.

bem como de reparação das injustiças cometidas em nome do Estado em períodos de exceção e pouco democráticos, entre outros.

Nesse sentido, o programa apresenta metas que visam: consolidar um sistema de proteção para pessoas ameaçadas, com a reformulação e aprovação dos marcos regulatórios do Sistema Nacional de Proteção a Pessoas Ameaçadas e dos serviços de proteção que o constituem, bem como a ampliação e integração desses serviços; aprovar o marco legal que implementa Protocolo Facultativo da Convenção Contra Tortura; acompanhar a implementação de ouvidorias autônomas de polícias nos estados e no Governo Federal; aprovar e implementar a PEC sobre a expropriação de propriedades flagradas com trabalhadores reduzidos à condição análoga a de escravo; dentre outras.

Com vistas à consolidação da democracia, o Estado também deve se incumbir de assegurar o direito à verdade e à memória de seu povo, prevenindo a ocorrência de dificuldades já vivenciadas ao longo da história e reparando violações de direitos. Para tanto, há metas de instituir a Comissão Nacional da Verdade, localizar e identificar os restos mortais dos desaparecidos políticos para a entrega aos seus familiares, dentre outras.

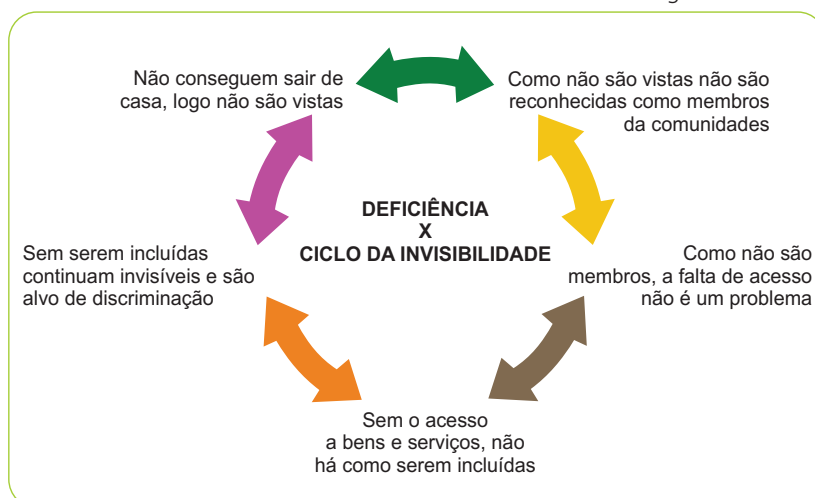
## PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Participação e inclusão na sociedade, igualdade de oportunidades, acessibilidade e a não discriminação são temas inerentes aos Direitos Humanos e representam aspectos do respeito e da valorização da diversidade humana. Para consolidá-los e assegurar seu efetivo exercício, é indispensável a construção de marcos legais voltados para a garantia da promoção e da igualdade social.

O Brasil é reconhecido internacionalmente por sua atuação no campo dos direitos humanos, na defesa de valores como dignidade e combate à discriminação. Nesse sentido, é um dos países que dispõe de legislação específica sobre pessoas com deficiência, tendo, inclusive, ratificado a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo – doravante Convenção –, com equivalência de Emenda Constitucional (Decreto Legislativo nº 186/2008 e Decreto nº 6.949/2009).

Segundo o Censo Demográfico/IBGE 2000, 14,5% da população brasileira possui algum tipo de deficiência, 70% vivem abaixo da linha da pobreza, 33% são analfabetas ou têm até 3 anos de escolaridade e 90% estão fora do mercado de trabalho. Esse cenário reflete uma situação de exclusão que pode ser visualizada no denominado “ciclo de invisibilidade” (figura 3). Considerando que as políticas públicas devem atender a esse segmento populacional, o Brasil já vem adotando medidas voltadas para romper com essa invisibilidade, garantindo a construção do “ciclo da inclusão” (figura 4).

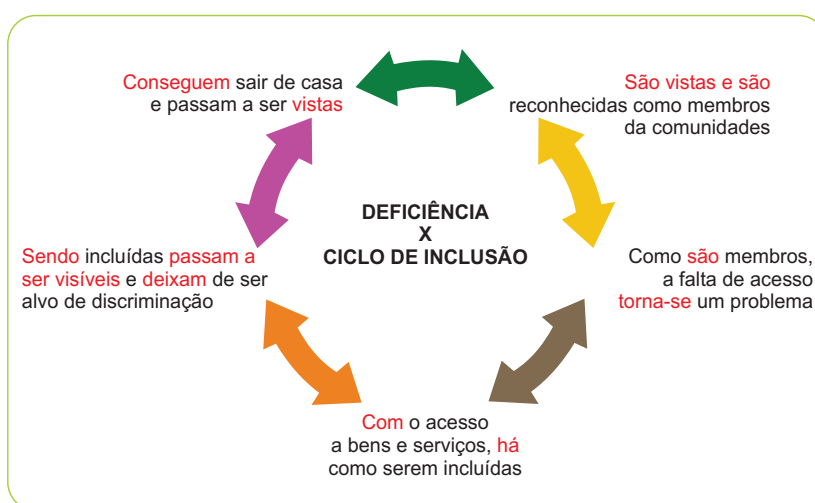
Figura 3. Ciclo da Invisibilidade



Fonte: WERNECK, C. Manual sobre Desenvolvimento Inclusivo para a Mídia e Profissionais de Comunicação. Rio de Janeiro: WVA Ed., 2004.

Disponível em: <http://www.escoladegente.org.br/publicacoes.php> Acesso em: 12maio2011.  
 Descrição ciclo da invisibilidade – diagrama com setas no movimento circular apresentando as seguintes palavras: pessoas com deficiência não conseguem sair de casa e, logo, não são vistas pela comunidade; como não são vistas, não são reconhecidas como membros da comunidade; como não são membros, a falta de acesso não é um problema; sem o acesso a bens e serviços, não há como serem incluídas; sem serem incluídas, continuam invisíveis e são alvo de discriminação.

Figura 4 Ciclo da Inclusão (adaptado por RESENDE, A.P.C.)



Fonte: ALMEIDA, P. Comunicação e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 6ª Fórum Senado Brasil, Disponível em: [www.senado.gov.br/debatebrasil/pdf/%284%29%20sdb%20%20patricia%20almeida.pdf](http://www.senado.gov.br/debatebrasil/pdf/%284%29%20sdb%20%20patricia%20almeida.pdf). Acesso em 12maio2011.

Descrição ciclo da inclusão - diagrama com setas no movimento circular apresentando as seguintes palavras: pessoas com deficiência conseguem sair de casa e, logo, são vistas e reconhecidas como membros da comunidade; como são membros da comunidade a falta de acesso torna-se um problema; com o acesso a bens e serviços, há como serem incluídas; sendo incluídas passam a ser visíveis e deixam de ser alvo de discriminação.

Nos últimos anos, foram empreendidos esforços para a elaboração e implementação de políticas públicas com base em marcos normativos e técnicos capazes de mudar a realidade das pessoas com deficiência via realização de direitos, especialmente nos

preceitos que regem a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, como, por exemplo, a alteração da abordagem sobre deficiência, que passa a considerar as diversas barreiras existentes como o impedimento para a participação plena e efetiva da pessoa com deficiência.

Entre outras iniciativas, foi criado o Compromisso pela Inclusão de Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.215/2007), construído em articulação com diversos ministérios, sob a coordenação da SDH/PR. Buscou-se, com esse trabalho, fomentar a plena inclusão da pessoa com deficiência no processo de desenvolvimento do País, com vistas a eliminar todas as formas de discriminação. O Compromisso é composto por ações prioritárias voltadas para as áreas de reabilitação, oficinas de órteses e próteses, acessibilidade na habitação e no entorno das escolas, mobilidade urbana, sistema de transporte, educação inclusiva, capacitação de professores e disponibilização de salas de recursos multifuncionais, campanhas educativas, além do incentivo à qualificação profissional e à empregabilidade.

Depreende-se daí que a articulação institucional é primordial para que os programas governamentais possam ser pensados e executados considerando a transversalidade que caracteriza a política pública voltada para a inclusão desse público.

O Programa Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência continuará priorizando ações voltadas para a garantia de direitos, tais como acessibilidade e equiparação de oportunidades entre pessoas com e sem deficiência. Avançará também em iniciativas voltadas ao fortalecimento das relações institucionais, ao desenvolvimento de pesquisa, bem como à sistematização e disseminação de informações.

Nesses termos, o programa apresenta metas como, por exemplo, implantar Modelo Único de Valoração e Classificação de Deficiências nas diversas políticas, implantar Centrais de Interpretes da Língua Brasileira de Sinais visando à acessibilidade na comunicação e informação, e implantar centros de formação de treinadores e instrutores de cães-guia e centros de treinamentos de cães-guia, entre outras.

Além do programa específico para pessoas com deficiência, outros programas do PPA trazem compromissos para esse público como, por exemplo, Fortalecimento do SUAS com metas de criar condições para ampliar a cobertura dos beneficiários na faixa etária de 0 a 18 anos no programa BPC na Escola e instituir e implantar o programa BPC Trabalho em todas as unidades da federação; Ciência Tecnologia e Inovação com meta de implantar o Centro de Referência em Tecnologia Assistiva e Educação Básica com meta de elevar o atendimento escolar das pessoas de 4 a 17 anos com deficiência na rede regular de ensino.

Destaque-se também os programas Moradia Digna com meta de promover acessibilidade nas unidades habitacionais ofertadas no Minha Casa, Minha Vida em áreas urbanas e municípios acima de 50 mil habitantes; e Mobilidade Urbana e Trânsito com metas de adequação dos sistemas metroferroviários à acessibilidade universal e apoio a municípios com projetos de implantação e adequação de infraestrutura urbana visando à acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade.



## AUTONOMIA E EMANCIPAÇÃO DA JUVENTUDE

A juventude é uma etapa do ciclo da vida - para além de uma mera fase de transição ou formação - que carrega sentido em si mesma. Marcada pela superação da condição anterior de dependência e proteção exigida pela infância e adolescência, é na juventude que o indivíduo processa de maneira mais intensa a conformação de sua trajetória, valores e a busca de sua plena inserção na vida social.

Essa relevância da juventude por si mesma, aliada à peculiar exposição dos jovens a vulnerabilidades sociais, conforme apontam os índices sociais, expressam a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas para esse segmento, representado pela parcela da população situada na faixa etária entre 15 e 29 anos. Por exemplo: em 2009, 61,1% dos brasileiros desocupados eram jovens<sup>1</sup>; morreram mais de 52 mil jovens por causas externas no Brasil, dos quais 53,3% foram por homicídios<sup>2</sup>; 28,5% do total dos casos notificados de AIDS, desde o início da epidemia, nos primeiros anos da década de 1980 até 2009<sup>3</sup>, se concentravam em jovens entre 15 e 29 anos; em 2009, 69,7% dos jovens de 18 a 24 anos não frequentavam a escola<sup>4</sup>.

As demandas juvenis devem ser contempladas por meio de políticas universais, que levem em conta as singularidades juvenis; por meio de programas e ações emergenciais com foco na juventude em situação de maior vulnerabilidade social e por meio de programas e ações específicas que visem ao desenvolvimento integral de jovens. Destacam-se, dos dados apresentados, como demandas fundamentais, acesso ao sistema educativo, oportunidades de emprego e ocupações produtivas e combate às distintas formas de violência física e simbólica.

Ocorre que relacionar políticas universais não significa que as políticas para a juventude sejam uniformes ou homogêneas, visto que existem profundas desigualdades e diferenças que permeiam os jovens. Por isso, o Estado deve considerar a diversidade de modos como essa condição é vivida e localizar como as desigualdades afetam os jovens no acesso a oportunidades e direitos, especialmente a partir da renda familiar, gênero, raça, orientação sexual, local de moradia, ter ou não alguma deficiência, ser ou não membro de comunidade tradicional. Enfim, significa que a política para a juventude deve considerar o ambiente e o cotidiano do sujeito de direitos para construir e reforçar os caminhos que possibilitem o exercício dos direitos aos cidadãos, garantindo a integração desta geração de brasileiros e brasileiras ao processo de desenvolvimento e construção democrática do país.

1 Dados da PNAD 2009. Total de desocupados considera população de 16 anos ou mais.

2 Dados do SIM / Datasus.

3 Dados do Datasus.

4 Dados da PNAD 2009.

Uma medida importante no esforço de tornar a política pública de juventude como política de Estado foi a promulgação, em julho de 2010, da Emenda Constitucional 65, que incluiu a palavra “jovem” no capítulo da Constituição Federal “da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso”. Tramitam ainda no Congresso Nacional os projetos de lei referentes ao Estatuto da Juventude (PL 4.529/2004) e ao Plano Nacional de Juventude (PL 4.530/2004).

Dada a realidade apresentada, o Programa busca articular e promover mecanismos de suporte adequados para que os jovens possam desenvolver sua formação, processar suas buscas, construir seus projetos e percursos de inserção na vida social. A multiplicidade de dimensões dessa vivência e desses processos remete à combinação de ações de diferentes temas, tais como: educação, trabalho, saúde, assistência social, cultura, lazer, esporte etc.

Para a superação dos desafios, o Programa Autonomia e Emancipação da Juventude apresenta metas como, por exemplo, aprovar o Plano Nacional de Juventude, aprovar o Estatuto da Juventude, constituir o Observatório da Juventude, implementar o Plano Nacional de Aprendizagem Profissional (PNAP), ampliar o número de adolescentes e jovens admitidos em contratos de aprendizagem, expandir a oferta de cursos de qualificação social e profissional de jovens de 18 a 29 anos em situação de baixa renda, articular a construção e implementação do Plano Nacional de Enfrentamento à Mortalidade da Juventude Negra, entre outras.

## **PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS**

A atual população indígena brasileira, segundo resultados preliminares do Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2010, é de 817.963 indígenas, dos quais 502.783 vivem na zona rural e 315.180 habitam as zonas urbanas brasileiras. Este Censo revelou que em todas as Unidades da Federação há populações indígenas. A Funai também registra 69 referências de índios ainda não-contatados, além de existirem grupos que estão requerendo o reconhecimento de sua condição indígena junto ao órgão federal indigenista. Esta população, em sua grande maioria, vem enfrentando uma acelerada e complexa transformação social, necessitando buscar novas respostas para a sua sobrevivência física e cultural e garantir às próximas gerações melhor qualidade de vida.

Embora não se tenha indicadores sociais precisos, os indígenas estão entre os segmentos mais vulneráveis da população, considerando-se os indicadores de mortalidade, desnutrição, saúde, escolarização, entre outros. Por exemplo, nas populações indígenas a Taxa de Mortalidade Infantil chega a 41,9 por mil; a tuberculose e a malária alcançam em terras indígenas indicadores muito acima da média nacional; a prevalência de anemia em crianças indígenas de 6 a 59 meses é de 51,3%; a proporção de crianças indígenas

com déficit de estatura para idade é de 26%; a proporção das mulheres indígenas de 14 a 49 anos com sobrepeso ou obesidade chega a 45,9%. A situação de insegurança alimentar e nutricional na população indígena também pode ser observada a partir do número de famílias, cerca de 47 mil, que atualmente recebem “cestas de alimentos”.

Hoje no Brasil existem aproximadamente 230 etnias, falando cerca de 180 línguas. Há grupos populosos, como os Guarani (Mbyá, Nandeva, Kaiowá), Ticuna, Yanomami, Mundurucu, Xavante, Guajajara e Kaingang, vivendo em diferentes regiões do Brasil, assim como há línguas indígenas em vias de extinção, com poucos falantes. Recentemente, os índios Apiaká e Umutina do Estado de Mato Grosso perderam seus últimos anciãos que dominavam a língua ancestral. No Brasil há mais de 40 famílias lingüísticas indígenas – uma família abrange muitas línguas – subordinadas em sua maioria a dois grandes troncos lingüísticos, o Tronco Tupi e o Tronco Macro-Jê.

Em julho de 2011, existiam 685 terras cadastradas no Sistema de Terras Indígenas da Funai, em diferentes etapas de regularização fundiária localizadas em todos os biomas brasileiros, com concentração na Amazônia Legal.

Tabela 21 - Terras Indígenas no Brasil segundo situação jurídica e extensão em hectares

| Situação                            | Nº de Terras | Superfície (ha)    |
|-------------------------------------|--------------|--------------------|
| <b>Em estudo / Restrição de uso</b> | 156          | -                  |
| <b>Delimitada</b>                   | 19           | 1.693.876          |
| <b>Declarada</b>                    | 55           | 2.795.538          |
| <b>Homologada</b>                   | 24           | 392.025            |
| <b>Regularizada</b>                 | 410          | 103.692.461        |
| <b>Reservas Indígenas</b>           | 21           | 44.439             |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>685</b>   | <b>108.618.339</b> |

Fonte: Funai.

A superfície total das terras indígenas corresponde a 12,64% do Território Nacional. Dessas 685 terras indígenas cadastradas, cerca de 81 encontram-se ocupadas ou invadidas por não-indígenas. Além das dificuldades para promover a extrusão de ocupantes não-indígenas, a falta de ações contínuas de fiscalização e monitoramento territorial permite a invasão sistemática das terras indígenas por madeireiros, garimpeiros, grileiros e outros, restringindo a plena ocupação e gestão territorial indígena, e tornando as terras indígenas focos potenciais de conflitos fundiários, de degradação ambiental e de práticas de ilícitos.

Este cenário levou a Funai a elaborar uma política de proteção territorial que prioriza a realização dos estudos de identificação para delimitação das terras indígenas situadas nas regiões centro-sul, sudeste e nordeste do país; a implantação de uma política de fiscalização, monitoramento territorial, combate aos ilícitos ambientais e de extrusão dos ocupantes não-indígenas das terras indígenas na Amazônia legal, em articulação

com órgãos ambientais e de segurança pública; e a proteção aos povos indígenas isolados, com a criação de 12 Frentes de Proteção Etnoambiental, responsáveis pela fiscalização e monitoramento de aproximadamente 23 milhões de hectares, em áreas interdidas e demarcadas para garantir a integridade física e cultural dos povos indígenas isolados.

Os desafios que se apresentam para a Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas passam pela garantia da plena ocupação e gestão de suas terras, pela implantação e desenvolvimento da política nacional de gestão ambiental e territorial de terras indígenas, pela promoção do acesso amplo e qualificado dos povos indígenas aos direitos sociais e de cidadania, pela preservação e promoção do patrimônio cultural dos povos indígenas, pela formulação e implementação da política de proteção e promoção dos povos de recente contato, pela promoção do direito dos povos indígenas a uma educação diferenciada em todos os níveis, pela implementação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, dentre outros.

Para tanto, é preciso adequar as políticas públicas para alcançar essa população, promovendo a integração e sinergia das ações do governo federal em parceria com Estados, Municípios e sociedade civil, com vistas à maior eficiência e eficácia das políticas e compatibilizando suas estratégias de regionalização. Além de promover a consolidação da reestruturação organizacional da Funai com vistas ao seu aperfeiçoamento institucional.

Nesse sentido, o programa apresenta metas como, por exemplo, homologar a demarcação de 40 terras indígenas, executar obras de infraestrutura comunitária ou de habitações em terras indígenas; implementar Plano Setorial de Culturas Indígenas; integração dos sistemas de informação sobre povos indígenas; formulação da política de proteção e promoção aos povos indígenas de recente contato; implantar sistemas de abastecimento de água em 1.220 aldeias com população a partir de 50 habitantes; ampliar a cobertura vacinal para 80% da população indígena; e implantar a estratégia Rede Cegonha nos 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas.

## POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA

Transporte Rodoviário

Transporte Hidroviário

Transporte Ferroviário

Transporte Marítimo

Aviação Civil

Energia Elétrica

Combustíveis

Petróleo e Gás

Gestão Estratégica da Geologia, Mineração e Transformação Mineral

Oferta de Água

Gestão de Riscos e Resposta a Desastres

Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia

Moradia Digna

Saneamento Básico

Mobilidade Urbana e Trânsito

## TRANSPORTE RODOVIÁRIO

O Brasil é o quinto país do mundo em extensão territorial e, apesar de possuir extensa malha de rodovias, apresenta uma baixa densidade de cobertura viária. Os mais de 62 mil quilômetros de vias federais pavimentadas refletem, em especial, os avanços conseguidos principalmente na década de 70, quando o país direcionou seus investimentos para o modal. No entanto, estes investimentos diminuíram gradativamente até seu ponto mais baixo, em meados dos anos 90, tendo comprometido a qualidade da malha em face à necessidade do setor e da expansão da economia nacional.

O modal rodoviário compõe o Sistema Nacional de Viação (SNV), o qual é constituído pela infraestrutura física e operacional dos vários modos de transporte de pessoas e bens, compreendendo os subsistemas rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário. Quanto à jurisdição, este é composto pelo Sistema Federal de Viação e pelos sistemas de viação dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O principal modo de transporte no Brasil é o rodoviário, respondendo por mais de 58% do volume de movimentação nacional de cargas, e 48% do transporte interestadual de passageiros.

A malha rodoviária brasileira é organizada por esfera de jurisdição (federal, estadual e municipal), dividindo-se em estradas planejadas e implantadas. As rodovias federais implantadas, por sua vez, se dividem em pavimentadas (62.093 km) e não-pavimentadas (13.759 km), ou seja, 82% das vias implantadas são pavimentadas. Visto a significância da malha, há necessidade de assegurar condições permanentes de trafegabilidade, segurança e conforto aos usuários das rodovias federais, por meio da manutenção das vias e da adequação e recuperação da capacidade estrutural das pontes em estado crítico. Conjuntamente com a manutenção, pretende-se adequar a capacidade de mais 4.562 km, através de duplicação, construção de terceiras faixas e outras alterações de geometria da via.

Em relação a adequações, deve-se tratar também da ordenação do tráfego rodoviário de passagem nos trechos de perímetro urbano dos municípios que possuam nível de serviço inadequado ou alto índice de acidentes, por meio de construção de contornos ou anéis rodoviários e de travessias urbanas. Não obstante, importante primar também pela maior segurança ao usuário e a conservação da infraestrutura rodoviária, por meio da ampliação da fiscalização e da utilização de sistemas e equipamentos de controle dos limites de velocidade e de pesagem contínua.

As políticas públicas para a área de transportes passaram por períodos de baixos níveis de investimentos no setor e perda da capacidade de planejar as intervenções.

Nesse contexto, o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) representa uma busca pela retomada do planejamento nacional de transportes no país, apresentando uma visão de médio e longo prazo. Desta forma, o objetivo do Plano é perenizar instrumentos de análise, sob a ótica logística, para dar suporte ao planejamento de intervenções públicas e privadas na infraestrutura e na organização dos transportes, de modo a permitir que o setor possa contribuir para a consecução das metas econômicas, sociais e ambientais do país, rumo ao desenvolvimento sustentado.

As projeções apresentadas no PNLТ direcionam investimentos na matriz de cargas do país de forma a induzir o aumento da participação dos demais modais, sem deixar, contudo, de expandir o modal rodoviário, aproveitando os potenciais e as particularidades intrínsecas de cada um. Os desafios relacionados ao tema são complexos e abrangem todo o território nacional. Nesse sentido, buscando-se a adequação da malha rodoviária brasileira e o desenvolvimento nacional e regional, instituiu-se o PAC, acarretando no retorno e ampliação dos investimentos no setor, permitindo uma melhora nos índices de qualidade da malha e a expansão de trechos integradores do território nacional. Atualmente, 57% da malha federal pavimentada é classificada como boa ou ótima (DNIT, 2010).

Como forma de gerir a malha rodoviária com maior volume de tráfego, sem comprometer as condições de uso futuro e agregando serviços prestados aos usuários, as concessões surgem como alternativa complementar para a expansão dos investimentos necessários ao setor. O programa de concessão rodoviária para a exploração de trechos da malha nacional, ao todo, concedeu aproximadamente 14.920km de vias, sendo 7.070 km de trechos estaduais e 7.850 km de trechos federais. O modelo atual de concessões foi aprimorado de forma que a modicidade tarifária e a melhoria contínua da prestação de serviços norteiem a nova fase do programa. A mudança do modelo de concessão trouxe uma redução da tarifa média de pedágio para R\$ 4,80/100 km (ABCR/ANTT, 2011). Em estudos, há a previsão de concessão de outros 2.234 km de vias federais, visando ampliar a oferta da prestação de serviços aos usuários das rodovias federais, propiciando mais segurança e qualidade no deslocamento.

Além de atender às necessidades que o transporte rodoviário possui, há também oportunidades que devem ser buscadas em prol do país. Integrações regionais, interestaduais e também com países vizinhos favorecem o desenvolvimento e o atendimento dos fluxos. Melhores integrações com outros modais de transportes, como acessos aos portos, e pontes sobre travessias fluviais que também são prioritárias para o setor. Desta maneira, em relação à malha federal, projeta-se a expansão ou implantação de 7.475 km das quais 4.451 km são eixos nacionais de grande relevância, 1.208 km de rodovias fronteiriças e mais 1.816 km de rodovias de integração nacional na Região Norte do Brasil, buscando desta forma a conexão dos Estados, a expansão do desenvolvimento e a ligação entre os países sulamericanos.

Em síntese, a melhoria da infraestrutura rodoviária do país implica à realização continuada de investimentos em obras de pavimentação, adequação e manutenção da malha rodoviária brasileira, em todas as regiões e vetores logísticos, considerando-se a particularidade de cada um, objetivando a perenidade da qualidade do estado físico das rodovias e a integração de novas regiões ao restante do território.

## TRANSPORTE FERROVIÁRIO

Fundamental para o desenvolvimento logístico e para uma maior integração do território nacional, o modal ferroviário tem como característica marcante a elevada capacidade de carga. Além de comportar grandes volumes, o modal se destaca pela eficiência energética, quando comparado ao transporte rodoviário. Um país com a dimensão territorial brasileira e com grandes volumes de carga agrícolas e minerais não pode prescindir de uma alternativa logística estratégica como as estradas de ferro.

O planejamento governamental para o setor procura promover a mudança na matriz de transportes por meio da consolidação dos seguintes eixos estruturantes: Ferrovia Norte-Sul, Nova Transnordestina, Integração Oeste-Leste (FIOL), Integração Centro-Oeste (FICO), Ferronorte e Ferrovia do Pantanal, aumentando a participação do modal de 25% da matriz de transporte de cargas no país para 35% em 2025. Para tanto, é necessário, além das construções de novas ferrovias, adequações de trechos ferroviários (com duplicações de linhas, mudança de geometria ou compatibilização de bitolas) e maior ordenamento do tráfego em perímetros urbanos, visando à redução do número de acidentes (atualmente em 15 acidentes a cada milhão de quilômetros percorridos) e melhorando a operação ferroviária.

Outra vantagem competitiva do modal ferroviário está no custo de fretes mais baixos no comparativo com as rodovias, mas devido à fragmentação dos trechos geridos por diferentes operadores, não há concorrência entre eles. No intuito de aumentar a competitividade no transporte ferroviário, está sendo proposto um novo modelo para as concessões, visando a entrada de novos usuários e a redução no custo do frete.

A malha ferroviária nacional, em 2010, chegou a 29.785 km, sendo que grande parte está concentrada nas regiões Sul, Sudeste e no litoral nordestino. O crescimento para os próximos anos se dará de forma a melhorar o escoamento da produção agrícola e mineral, ampliando o acesso aos portos, viabilizando trechos inoperantes por meio de conexões ferroviárias e expandindo o sistema em bitola de maior capacidade, sendo que a meta para o período do Plano é a construção de 4.546 km de vias.



O transporte ferroviário também necessita de maior integração com outros modais e também do país com os demais países da América do Sul, fortalecendo os eixos de integração e desenvolvimento. Em 2010, o modal movimentou 818.942 toneladas de carga entre exportações e importações com os países sulamericanos. Objetiva-se, com o Plano, perenizar instrumentos de análise, sob a ótica logística, para dar suporte ao planejamento de intervenções públicas e privadas na infraestrutura e na organização dos transportes, de modo a que o setor possa contribuir para a consecução das metas econômicas, sociais e ambientais do país, rumo ao desenvolvimento sustentável.

Atualmente, os esforços concentram-se no transporte de cargas. Em 2010, foram transportados 435 milhões de toneladas de cargas, com previsão de atingir 530 milhões de toneladas em 2011. O índice Toneladas por Quilometro Útil Transportadas (TKU) é utilizado no modal ferroviário para representar sua produtividade, que é calculada multiplicando a carga útil transportada pela distância percorrida. De 1997 a 2010, a produtividade ferroviária cresceu 104%, chegando a 278 bilhões de TKUs no último ano. Aliado a esse crescimento, os empregos diretos e indiretos aumentaram 131%, atingindo 38 mil postos.

Outro importante ponto da política é o desenvolvimento do transporte interestadual de passageiros, que, no ano de 2010, respondeu por apenas 2% da matriz. O projeto de Trens de Alta Velocidade (TAV) pretende promover a implantação de modernas tecnologias, voltadas para o transporte de passageiros, de forma regular, em velocidades superiores a 250 km/h, interligando grandes centros metropolitanos tais como o de São Paulo/SP, Campinas/SP, Rio de Janeiro/RJ, Curitiba/PR e Belo Horizonte/MG. Além dos TAVs, estão em andamento os projetos de Trens Regionais, que visam retomar o transporte ferroviário de passageiros em várias regiões do país, de forma regular, promovendo a integração e a mobilidade entre os municípios, contribuindo para o desenvolvimento regional nos trechos onde serão implantados.

Dessa forma, os esforços oriundos das ações descritas acima, aliados à manutenção contínua – assegurando condições permanentes de trafegabilidade, segurança e eficiência à infraestrutura ferroviária nacional –, constituem premissa fundamental no sentido de ampliar a capacidade de cargas e passageiros transportados e permitir a redução dos custos logísticos de transportes no país.

## TRANSPORTE HIDROVIÁRIO

A rede fluvial nacional, conforme dados do Ministério dos Transportes, tem cerca de 42.000 km de extensão. Dos 28.000 km navegáveis (60% na Bacia Amazônica), 13.000 km são utilizados economicamente e, destes, 9.785 km comercialmente.

Com relação ao ordenamento jurídico, a Constituição Federal define a competência da União de explorar, diretamente ou mediante autorização, permissão ou concessão os serviços de transporte aquaviário e os portos marítimos, fluviais ou lacustres. A Lei 12.379/11 dispõe sobre o SNV, apresentando o Sistema Federal de Viação e seus subsistemas, como o Aquaviário Federal, que compreende: vias navegáveis; portos marítimos e fluviais; eclusas e outros dispositivos de transposição de nível; interligações aquaviárias de bacias hidrográficas; e facilidades, instalações e estruturas destinadas à operação e à segurança da navegação aquaviária.

Por definição, via navegável é a superfície aquática que oferece condições naturais de navegabilidade. Ao receber implementações e intervenções que a viabilizam para o transporte aquaviário em grande escala, passa a se chamar hidrovia. Nesse sentido, os principais corredores hidroviários devem ter suas condições de navegabilidade garantidas em seus 9.785 km de extensão, por meio de sinalização, balizamento, limpeza e destocamento, dragagens de manutenção e aprofundamento e eliminação de pontos críticos. É importante também que se busque o fortalecimento dos eixos de integração e desenvolvimento por meio da conexão hidroviária desses corredores com países da América do Sul.

O transporte aquaviário de passageiros é uma das principais formas de locomoção na Região Norte do país. Essa região possui vasta malha hidrográfica interligando diversos municípios de difícil acesso rodoviário. Logo, o transporte fluvial é relevante para as comunidades locais e assume forte papel socioeconômico. Nesse sentido, está sendo proposto o desenvolvimento do transporte aquaviário de passageiros e misto (passageiros e cargas) na Região Norte, por meio da implantação de 52 Instalações Portuárias Públicas.

Por outro lado, para a ocorrência da intermodalidade, a integração do sistema aquaviário com o terrestre é condição necessária. É importante que seja desenvolvida rede de instalações portuárias de navegação interior para transporte de carga considerando a integração multimodal, para que a transferência de carga ou de passageiros possa ser realizada. A localização adequada, a qualidade e operacionalidade dessas instalações são fundamentais para promover o transporte hidroviário.

Com relação à Copa de 2014, a adaptação do terminal de passageiros e das infraestruturas de acessos fluvial e terrestre do Porto de Manaus/AM será importante, pois acolherá a

demanda do turismo na região, melhorando a qualidade do atendimento ao embarque e desembarque, e à atracação de navios, de acordo com as ações de vigilância sanitária, alfândega e de segurança.

A interação com o setor elétrico se dá com a construção de usinas hidrelétricas nas vias navegáveis. Apesar de em alguns casos as usinas permitirem a navegação em trechos antes não navegáveis em função do lago formado pela represa, a hidrelétrica pode se tornar um obstáculo para a continuidade de navegação na hidrovia. Assim, a navegabilidade nos principais corredores hidroviários deve ser compatibilizada com a construção de novas hidrelétricas, no sentido de prever, simultaneamente, formas de transpor as barragens.

O desequilíbrio na participação do modo hidroviário na matriz de transportes é preocupante, especialmente em razão do crescimento de setores exportadores como o agronegócio e a mineração. Além de impactos significativos na redução da emissão de gases poluentes e na redução do custo de frete, o transporte hidroviário contribui para a redução do fluxo de caminhões nas rodovias, o que diminui os acidentes de trânsito e possibilita menores gastos com a manutenção dos corredores rodoviários. Além disso, o modo hidroviário exige menor aporte de recursos para implantação, viabilizando retorno mais rápido do investimento, com menores custos de manutenção. Nesse sentido, o PNLT propõe uma mudança de perfil para a matriz de transportes brasileira, com a participação do modal aquaviário (incluindo o transporte hidroviário, o marítimo e a cabotagem) sendo ampliada de 13% (em 2005) para 29% até 2025.

Uma peculiaridade do transporte hidroviário é a quantidade de atores envolvidos, cada qual com responsabilidades distintas, resultando numa interação entre as ações de cada agente que não é a mais eficiente. A importância de um trabalho em conjunto entre os atores, complementando as ações uns dos outros e evitando a sobreposição de tarefas, geraria para o setor mais agilidade e tempestividade para impulsionar o fortalecimento do modo hidroviário.

Ainda no intuito de estruturar o planejamento, a gestão, a operação e o controle do transporte hidroviário tornam-se necessários o desenvolvimento de estudos estruturantes, como por exemplo: o Plano Hidroviário Estratégico (PHE); o Plano Nacional de Integração Hidroviária (PNIH); o Programa de Incentivo a Renovação da frota de embarcações de transporte de passageiros; e o Plano de Corredores Hidroviários. Estes instrumentos têm como objetivo estruturar o planejamento dos corredores hidroviários visando nova abordagem para realização dos serviços de manutenção hidroviária, além de identificar a necessidade de implantação e ampliação de terminais de carga. Estão inclusos, dentre os estudos, a definição das classes e do comboio tipo para as hidrovias, bem como a determinação, por meio de indicadores econômicos, da viabilidade de se executar

investimentos de maior porte, tais como eclusas, retificações de curvas, grandes derrocamentos, alargamento de vãos de pontes, além de identificar potenciais de investimento para iniciativa privada.

Nesses termos, está evidenciada a necessidade de se expandir a infraestrutura logística de transporte nacional, assegurando uma maior participação do modo aquaviário no transporte de cargas, com vistas à redução dos custos logísticos e ao aumento da competitividade dos produtos no mercado externo. Torna-se necessário então, desenvolver a navegação interior nacional, garantindo navegabilidade das hidrovias, com disponibilização à sociedade de informações necessárias a navegação, de modo a caracterizar o transporte hidroviário, por meio de um aproveitamento eficiente dos recursos hídricos e compatível com os demais usuários e interesses.

## TRANSPORTE MARÍTIMO

O transporte marítimo é uma modalidade do transporte aquaviário que utiliza como vias os mares abertos, para mercadorias e passageiros, tendo sido o modal responsável por 94,4% do volume de exportações brasileiras em 2010. O sistema portuário cumpre importante papel no que diz respeito aos custos e à eficiência da logística de transportes do país, impactando diretamente na competitividade dos produtos nacionais no exterior.

Ainda com relação à competitividade, ressalta-se que o Brasil, apesar de constituir atualmente a oitava economia do mundo, ainda não oferece plenas condições de infraestrutura de transporte que possibilitem às empresas que aqui se instalam competirem internacionalmente.

O Brasil possui potencial para aumentar significativamente a produção e, conseqüentemente, as exportações nos próximos anos, galgando importantes saldos e fomentando o crescimento econômico. Contudo, o aproveitamento desse potencial depende de uma melhora expressiva na infraestrutura de transportes, incluindo os portos brasileiros, que, em razão do forte crescimento do fluxo de comércio exterior nos últimos anos, encontram-se saturados.

Atualmente, há 34 portos organizados sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Portos (SEP), dos quais 16 encontram-se delegados, concedidos ou tem sua operação autorizada aos governos estaduais e municipais, e outros 18 portos marítimos que são administrados diretamente pelas Companhias Docas – sociedades de economia mista que têm como acionista majoritário a União e são diretamente vinculadas à SEP.

A profundidade inadequada dos portos nacionais e o baixo nível de investimento em dragagens nas décadas anteriores são fatores limitadores do desenvolvimento do

transporte marítimo, visto que o acesso aquaviário a alguns portos só é possível para embarcações de pouco calado. Desta forma, busca-se assegurar condições adequadas de profundidade aos portos marítimos brasileiros por meio da implantação do Programa Nacional de Dragagem Portuária (PND), que prevê intervir em 17 portos marítimos brasileiros nos próximos 4 anos.

Complementarmente, os sistemas portuários apresentam infraestruturas inadequadas, com terminais estratégicos concentradores e infraestruturas de armazenagem sofrendo sobrecarga em sua capacidade. Nesse sentido, deve-se ampliar a capacidade portuária por meio não só da adequação da infraestrutura e superestrutura nos portos organizados marítimos, como também por meio da reestruturação e da implantação de novos portos organizados marítimos. Além da implantação de novos portos marítimos, busca-se adequar a infraestrutura e a superestrutura de 21 portos marítimos brasileiros durante o período do PPA 2012-2015. Propõe-se ainda, em relação ao aumento de áreas para a armazenagem, fomentar a implantação de portos secos e zonas de atividades logísticas em áreas estratégicas.

Outra atividade portuária relevante é a da indústria dos cruzeiros marítimos, que nos últimos 10 anos vem apresentando forte dinamismo, sendo o Brasil um dos líderes mundiais de crescimento do setor. A implantação de 6 terminais de passageiros em portos organizados marítimos visa tanto ao atendimento dessa crescente demanda, quanto à preparação dos portos brasileiros ao volume maior de cruzeiros proporcionado pela Copa do Mundo de Futebol de 2014 e pelas Olimpíadas de 2016. A questão do turismo marítimo de passageiros traz em seu bojo a necessidade também de investir em uma melhor integração porto-cidade por meio da revitalização de áreas portuárias.

Questão muito relevante para o setor são os investimentos em sistemas de inteligência portuária, conjunto de ferramentas visando à otimização das operações, da segurança e do desempenho portuário – como a Gestão Portuária por Resultados (GPPR), o Sistema de Apoio à Gestão de Tráfego de Navios (VTMIS) e o Sistema de Atendimento Portuário Unificado (Porto Sem Papel) – com o objetivo de reduzir os procedimentos burocráticos, dar mais celeridade à operação portuária e, ao mesmo tempo, adequar os processos logísticos portuários às normas internacionais de segurança da cadeia de suprimentos. Também será instituído um programa que visa estabelecer procedimentos para a regularização ambiental dos portos e terminais marítimos brasileiros, o Programa Nacional de Regularização Ambiental Portuária (PRGAP), de modo a assegurar a operação legal e sustentável no setor portuário.

Outro eixo importante é o aprimoramento da gestão e a formulação de políticas para o setor. Com relação aos planos elaborados para subsidiar o desenvolvimento do modal, pode-se citar: o Projeto de Incentivo à Cabotagem (PIC), que visa desenvolver a navegação realizada entre portos brasileiros, utilizando a via marítima ou a via marítima e

as interiores; o Plano Geral de Outorgas (PGO), que tem como objetivo apresentar áreas propícias à instalação de portos públicos e concentradores de terminais de uso privativo de cargas; o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), que contempla a análise do desempenho atual do setor, o diagnóstico das barreiras infraestruturais e de gestão, e a definição do planejamento estratégico com alternativas de ações governamentais para o seu desenvolvimento; e o PNLT, que orienta decisões de investimentos para o setor, considerando não só a visão integrada do sistema portuário com os demais modos de transportes, mas também fatores como dinâmica produtiva e cadeias logísticas, fluxos de carga, infraestrutura existente, além do portfólio atual de projetos.

Desta forma, os objetivos expostos neste Programa visam tornar o sistema portuário marítimo e o transporte aquaviário brasileiro competitivos frente ao mercado internacional e sustentáveis ambientalmente, por meio do aumento da capacidade de movimentação de cargas e passageiros nos portos, da ampliação do transporte de cabotagem, da redução dos custos de movimentação portuária, e da simplificação dos procedimentos administrativos e fiscais de desembaraço de mercadorias.

## AVIAÇÃO CIVIL

O transporte aéreo desempenhou, ao longo do século XX, um importante papel no desenvolvimento econômico e social brasileiro ao proporcionar a redução do custo e do tempo de deslocamento de pessoas e mercadorias, e, conseqüentemente, contribuiu para a geração de novas oportunidades de negócios, empregos e renda, mesmo em regiões antes pouco acessíveis por vias terrestres ou aquáticas.

Nesse contexto, a atuação do Estado por meio de políticas públicas como o controle de tarifas, de capacidade e de rotas – especialmente a partir da década de 1960 –, bem como os investimentos públicos em infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea civil ajudaram a consolidar o transporte aéreo como instrumento essencial para o objetivo de integração nacional. O transporte aéreo deve ser visto, portanto, não apenas como um vetor para integração de regiões pouco acessíveis no Brasil, mas, principalmente, como elemento de transformação da dinâmica produtiva do país.

Nesse sentido, a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), aprovada por meio do Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, estabelece como principal propósito “assegurar à sociedade brasileira o desenvolvimento de sistema de aviação civil amplo, seguro, eficiente, econômico, moderno, concorrencial, compatível com a sustentabilidade ambiental, integrado às demais modalidades de transporte e alicerçado na capacidade produtiva e de prestação de serviços nos âmbitos nacional, sulamericano e mundial”. A PNAC constitui-se como a principal política setorial da aviação civil e traz um conjunto

de objetivos distribuídos em questões que abrangem a segurança do transporte aéreo, a prestação do serviço adequado, a proteção ao meio ambiente e ao consumidor, bem como o desenvolvimento e a eficiência da aviação civil.

O transporte aéreo regular de passageiros no Brasil apresentou índices expressivos de crescimento a partir de 2000, especialmente em seu segmento doméstico. Em 2010, a demanda total alcançou 93,7 bilhões de passageiros-quilômetro transportados. Porém, esse mercado doméstico de transporte aéreo regular de passageiros ainda apresenta pouca concorrência. Duas companhias aéreas responderam por 82,3% do total de passageiros-quilômetro transportados no último ano.

Vários motivos justificam o crescimento da demanda, tais como a redução do preço das passagens aéreas (em algumas rotas o transporte aéreo apresenta hoje um custo inferior ao do transporte rodoviário), o aumento da renda média dos brasileiros e a ampliação da oferta de crédito. Para o crescimento sustentado do setor, a expansão da oferta de serviços e da infraestrutura aeroportuária representa o principal desafio. Dessa forma, objetiva-se aumentar a capacidade da rede de aeroportos do Brasil de modo a possibilitar o processamento de 305 milhões de passageiros, observadas as normas regulamentares de prestação de serviço adequado expedidas pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

Importante ressaltar que essa infraestrutura nem sempre está distribuída de acordo com o território, ou com a circulação de passageiros. Os aeroportos administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) na Região Sudeste do país receberam, em 2010, cerca de 51,9% do total de passageiros movimentados, que equivale a 80,6 milhões de pessoas. Já em termos de infraestrutura, a mesma região possui 199 dos 726 aeródromos públicos brasileiros - 27,4% do total. Em contraposição, a Região Norte, a despeito de sua área de 3,85 milhões de quilômetros quadrados (45,3% do território nacional) possui apenas 132 aeródromos públicos (18,2% do total), e recebeu apenas 5,5% do movimento total, equivalente a 8,5 milhões de passageiros.

No intuito de viabilizar investimentos, o Governo Federal estuda alternativas de inclusão do setor privado na gestão e financiamento do setor aéreo, com o objetivo de atrair novas fontes de recursos que proporcionem ganhos de eficiência na operação dos aeroportos. Neste sentido, destacam-se as alternativas de concessão comum (como a realizada no Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN – ASGA) e as parcerias público-privadas. Estas novas fontes de financiamento, provenientes do setor privado, serão importantes para preparar os aeroportos para dois eventos que o Brasil irá sediar: a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e as Olimpíadas, em 2016, no Rio de Janeiro.

Em termos de malha aérea doméstica, há uma forte concentração de rotas regulares de passageiros ao longo do litoral brasileiro, onde se concentra a maior parte da população do país. Vale destacar ainda, o papel dos aeroportos de São Paulo - Congonhas e

Guarulhos - como principais pontos de origem e destino das rotas de maior densidade de tráfego, bem como o de Brasília para a distribuição de voos entre as Regiões Norte/Nordeste e Sul/Sudeste. Por isso, um dos principais eixos do Programa é a expansão da oferta de transporte aéreo regular (incorporação de novos aeroportos e novas rotas) – ampliar para 150 o número de aeroportos atendidos por transporte aéreo regular de passageiros e cargas, e aumentar para 1.000 o número de rotas servidas por transporte aéreo regular de passageiros e cargas.

Além do crescimento da aviação civil brasileira, e da crescente utilização do espaço aéreo, é esperado um aumento do movimento de aeronaves no Brasil de, em média, 5% ao ano. Esses fatos exigem que esse espaço seja gerenciado de forma segura e eficiente, por meio do emprego das mais modernas tecnologias, visando aumentar a sua capacidade, e assim acomodar um número crescente do tráfego aéreo, mantendo níveis idênticos ou superiores de segurança e eficiência, favorecendo a economia e o desenvolvimento dos serviços aéreos.

O Programa estabelece, portanto, objetivos, metas e iniciativas voltadas para o desenvolvimento da Aviação Civil, por meio da coordenação de ações que viabilizem a adequação da capacidade das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica à expansão do transporte aéreo regular de passageiros e carga de forma segura. Ademais, busca-se ampliar a segurança operacional e a proteção contra atos de interferência ilícita, bem como, desenvolver a aviação civil mediante a formulação de políticas, o planejamento e a coordenação de atividades ligadas à indústria aeronáutica, à formação de profissionais e à sustentabilidade ambiental.

## ENERGIA ELÉTRICA

O Brasil, que junto com outros países emergentes deverá liderar o crescimento mundial, precisará ampliar sua oferta interna de energia elétrica.

Em janeiro de 2011 o país possuía um total de 2.339 empreendimentos de geração de energia elétrica em operação, com 113 GW de potência instalada, e aproximadamente 100.000 km de linhas de transmissão no Sistema Interligado Nacional (SIN).

Considerando os cenários macroeconômicos de referência, as projeções demográficas e as premissas setoriais, o Plano Decenal de Energia (PDE 2020) projeta a expansão do consumo total de eletricidade de 479 TWh, em 2011, para 581 TWh, em 2015, considerando um crescimento médio do PIB de 5,0% ao ano. Desta forma, o parque gerador nacional deverá atingir aproximadamente 140 GW de capacidade instalada em 2015.



Uma importante escolha para o setor diz respeito a quais fontes priorizar para atender ao crescimento do consumo de energia elétrica e, para tanto, faz-se necessário considerar questões como a disponibilidade da fonte primária, os impactos socioambientais, o custo da energia e o domínio tecnológico dos processos.

Sendo o Brasil um país que dispõe de grande potencial de fontes renováveis, estas são consideradas como candidatas prioritárias no plano de expansão da geração de energia elétrica. Essa escolha torna-se ainda mais oportuna na medida em que as fontes renováveis apresentam preços de geração de energia bastante competitivos, com destaque para os resultados apresentados pela energia eólica nos últimos leilões de 2010. No período entre 2012 e 2015 existe a previsão de adição à capacidade instalada nacional de geração de energia de 10,3 GW, a partir da fonte hídrica, 3,7 GW, a partir da fonte eólica e 1,7 GW, a partir da fonte térmica.

A promoção da modicidade tarifária, ou seja, do menor custo possível ao consumidor, continuará em pauta. Essa é uma das bases do setor elétrico. Desta forma, será dado seguimento à realização de estudos de inventário e viabilidade para a determinação de novos empreendimentos e à realização de leilões para a obtenção dos menores preços de geração e transmissão.

Para que os agentes de mercado tenham livre acesso à rede, possibilitando um ambiente propício para a competição na geração e na comercialização de energia elétrica, a expansão da transmissão deve ser estabelecida de forma suficientemente robusta. A tabela a seguir apresenta as projeções de expansão do SIN. Dois pontos merecem ser evidenciados quanto à expansão da transmissão no período 2012-2015: a adequação do SIN aos fluxos de energia interregionais e as medidas para a integração ao SIN de todos os estados brasileiros e dos novos empreendimentos de geração de energia elétrica.

Tabela 22. Estimativa da evolução física do sistema de transmissão

| SIN: Estimativa da evolução física do sistema de transmissão - Linhas de transmissão (km) |        |         |        |        |        |        |         |
|---|--------|---------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Tensão  | 750 kV | ±600 kV | 500 kV | 440 kV | 345 kV | 230 kV | TOTAL   |
| Existente em 2010*  | 2.698  | 1.612   | 34.190 | 6.809  | 9.991  | 44.349 | 99.649  |
| Período 2011-2015   | -      | 7.050   | 15.474 | 9      | 252    | 9.512  | 32.297  |
| Período 2016-2020   | -      | 3.750   | 6.176  | -      | -      | 330    | 10.256  |
| Total 2011-2020   | -      | 10.800  | 21.650 | 9      | 252    | 9.842  | 42.553  |
| Estimativa 2020   | 2.698  | 12.412  | 55.840 | 6.818  | 10.243 | 54.191 | 142.202 |

Nota: \* Inclui linhas em fase de implantação com previsão de energização até dez/2010  
Fonte: EPE 2011

Em termos de acesso à energia elétrica, em 2009, de acordo com a PNAD, o serviço chegava a 99,9% dos domicílios urbanos e a 93,6% dos domicílios rurais. Os objetivos do Programa abordam a universalização, pois expandir o acesso à energia elétrica, especialmente na área rural, contribui não só para a qualidade de vida dessa população

e para a inclusão social, mas, também, para a adoção de novas técnicas produtivas possíveis com a eletricidade.

Neste sentido, merece destaque o Programa Luz para Todos, que objetiva incluir, no período 2012-2015, 495.000 domicílios rurais com energia elétrica, incluindo indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e famílias contempladas no Programa Brasil Sem Miséria. Tanto a universalização do acesso quanto o acesso seguro estão em pauta. Ligações clandestinas colocam em risco a segurança dos usuários, a segurança do sistema e oneram os usuários regulares.

Do lado do consumo, a evolução tecnológica revelou que o mesmo “serviço de energia” (iluminação, força motriz, aquecimento, condicionamento de ambientes e equipamentos eletroeletrônicos) poderia ser proporcionado com menor consumo energético, repercutindo econômica, ambiental, social e culturalmente. A utilização de equipamentos mais eficientes no consumo de energia elétrica também é tratada no PPA 2012-2015, pois além de proporcionar redução de custo aos usuários, reduz a pressão sobre a expansão da geração, da transmissão e da distribuição de eletricidade. A meta do período do PPA é conservar 20.000 GWh do consumo de energia elétrica que ocorreria sem medidas de conservação.

Em termos de qualidade do serviço de energia elétrica, a fiscalização eficaz e o avanço regulatório serão a linha de atuação governamental. Pretende-se reduzir a Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (DEC) para 14 horas por ano e a Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (FEC) para 10 vezes por ano.

## COMBUSTÍVEIS

Há um crescente esforço mundial direcionado ao desenvolvimento de tecnologias que viabilizem o uso de fontes energéticas alternativas, mais limpas e sustentáveis. O Brasil é país de destaque nesse contexto, visto que possui hoje uma das matrizes energéticas mais limpas e equilibradas comparativamente aos demais países.

É crescente a participação dos combustíveis renováveis na matriz energética brasileira, alavancada, dentre outros, pelos investimentos em veículos flex-fuel e pela obrigatoriedade de adição de etanol anidro à gasolina e de biodiesel ao óleo diesel.

Para que os biocombustíveis aumentem ainda mais a sua participação é necessária a ampliação das pesquisas, do desenvolvimento e da inovação nas áreas agrícola e industrial da cadeia produtiva, na tecnologia de motores, na produção agrícola e na logística

do produto. Além disso, é preciso que os biocombustíveis possuam competitividade econômica, social e ambiental em relação aos combustíveis fósseis.

Para que o mercado mundial de etanol se consolide é importante transformá-lo em commodity. Nesse sentido, merece destaque a agenda diplomática brasileira para a promoção do etanol no cenário internacional, caracterizando-o como um combustível economicamente competitivo e com diversas externalidades positivas nos campos social e ambiental.

Ainda no que se refere aos biocombustíveis, vale salientar que a cadeia produtiva do biodiesel tem sido um dos instrumentos do Governo Federal para a promoção da inclusão social e do desenvolvimento regional. Esses são os princípios orientadores básicos do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). Hoje, mais de 100 mil agricultores familiares estão incluídos no programa, fornecendo matérias-primas às usinas produtoras de biodiesel. A meta é ter, até 2015, 200 mil famílias participando da cadeia produtiva do biodiesel.

No que se refere aos derivados de petróleo, existem hoje no Brasil 12 refinarias da Petrobras, 3 refinarias privadas e uma em que a Petrobras possui participação não majoritária. Projetadas a seu tempo para refinar petróleo leve importado e para produzir gasolina em larga escala, a maior parte das refinarias brasileiras está sendo modernizada, de modo a permitir o processamento do petróleo pesado nacional e a maximizar a produção de derivados leves. As modernizações ainda visam à melhoria da qualidade dos combustíveis, de forma a atender exigências ambientais e de saúde humana.

O Programa abrange os esforços desenvolvidos pelo governo e pela indústria para o controle da poluição atmosférica de modo a promover a melhoria da qualidade ambiental. Nesse sentido, a proporção de enxofre no óleo diesel e na gasolina será reduzida. A partir de 2014, o óleo diesel S-1800 será substituído pelo diesel S-500 (teor de 500 partes por milhão - ppm de enxofre), a ser usado em veículos de fabricação até 2012; já o diesel S-50 será substituído, a partir de 2013, pelo diesel S-10, a ser usado em veículos cuja fabricação seja posterior a 2012. No que se refere à gasolina, o teor de enxofre reduzirá de 1.000 para 50 ppm até 2014.

A meta de expansão da capacidade nacional de produção de derivados de petróleo para atendimento do mercado interno prevê processar 2.205 bpd, produzir 30.000 m<sup>3</sup>/dia de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), 62.000 m<sup>3</sup>/dia de gasolina, 152.000 m<sup>3</sup>/dia de óleo diesel, 21.000 m<sup>3</sup>/dia de Querosene de Aviação (QAV).

As oportunidades oriundas das demandas de transporte de petróleo e derivados têm estimulado a indústria nacional. O Programa de Modernização e Expansão da Frota

(Promef) prevê a aquisição de 49 navios a serem produzidos no Brasil para transporte de petróleo, produtos claros e escuros e gases liquefeitos.

Outro ponto importante relaciona-se à eficiência energética no consumo de combustíveis. Nesse sentido, o Programa visa elevar para 50% o percentual de modelos de automóveis etiquetados pelo Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBE Veicular), evitar o consumo de óleo diesel em 650 milhões de litros por meio de ações de eficiência energética e atingir um Índice de Conformidade de combustíveis superior a 96%.

Por fim, as questões relacionadas à garantia do fornecimento de combustíveis e à proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos são pontos importantes da Política Energética Nacional. Para tanto, destacam-se as atividades de fiscalização e de regulação do setor, com o intuito de assegurar a qualidade e a melhoria do índice de conformidade de combustíveis.

## PETRÓLEO E GÁS

O setor de Petróleo e Gás Natural compreende mais do que recursos minerais aproveitáveis, elementos geradores de renda, riqueza ou motores de uma indústria complexa. Relaciona-se à construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento a partir do aproveitamento dos mesmos com ênfase no equilíbrio econômico do território, na geração de benefícios para todas as gerações de brasileiros (presentes e futuras), no impacto em outras indústrias e na inserção competitiva brasileira na economia global.

Isso parte de escolhas de Estado, escolhas sobre produzir ou não, com que velocidade, no presente ou no futuro, a que preço, por quais meios, com que agregação de valor, distribuída de que forma no território e em benefício de quem. Nesse sentido, as compensações financeiras vigentes pela exploração de Petróleo e Gás, que incluem os royalties e as participações especiais, cumprem apenas parte do propósito do aproveitamento sustentável dos recursos, destinando-se aos entes federados produtores e à União, bem como aos demais entes federados por meio do fundo especial. Há, portanto, um caminho a perseguir para que as escolhas públicas de aproveitamento dos recursos minerais se traduzam em novas políticas públicas que tenham o território como base e se preocupem em organizar a atividade de modo a gerar novas economias e estruturas produtivas que beneficiem as gerações atuais e futuras.

O Brasil deve entrar, até 2020, no rol dos cinco países detentores das maiores reservas. Apenas com a incorporação das reservas já concedidas do Pré-Sal, que correspondem a

apenas 28% da área do mesmo, o país deverá somar algo entre 35 e 40 bilhões de barris em reservas. Considerando-se que 72% da área do Pré-Sal ainda não foi concedida, e que esta, segundo estimativas, pode acrescentar outros 40 bilhões de barris às reservas brasileiras, o país se aproximaria de grandes produtores como a Rússia, a Venezuela, os Emirados Árabes Unidos, o Irã e o Iraque. Essa proeminência é de se destacar, dada sua importância econômica, as oportunidades que dela derivam e o contexto internacional que, à exceção do Brasil, não revela novas grandes descobertas e convive com o declínio da produção.

Cenários construídos pela Agência Internacional de Energia demonstram que a adição de capacidade requerida para fazer frente à demanda mundial deve ser da ordem de 55 a 65 milhões de barris/dia no horizonte 2020, e projeções mais recentes, apresentadas pela Petrobras, estimam que a adição de capacidade requerida até 2020 seja da ordem de 38 milhões de barris/dia. Qualquer que seja a projeção, o cenário que se desenha é o de uma demanda mundial que precisará ser suprida pela geração de novos depósitos de classe mundial, por novas tecnologias, pela recuperação de campos existentes e pela entrada em produção de campos até então inviáveis economicamente.

Nesse contexto, o Brasil assume posição privilegiada como produtor e como grande possuidor de reservas e de uma vasta fronteira exploratória. Especialmente pelo desenvolvimento dos projetos do Pré-Sal, a Petrobras, em 2015, poderá se tornar a segunda maior petrolífera do mundo, estimando-se uma produção de 3,99 milhões de barris de óleo equivalente por dia.

Para tanto, o programa de investimentos da Estatal ultrapassa a casa dos US\$ 224 bilhões para o período 2011-2015. O que está em curso é uma estratégia de expansão da exploração e do desenvolvimento da produção, onde se concentram as maiores margens de retorno, especialmente nas áreas do Pré-Sal e da cessão onerosa que, juntas, concentrarão 32% do investimento em exploração e 52% dos investimentos em desenvolvimento da produção no período. Também serão realizados esforços em empreendimentos com vistas à agregação de valor e à diversificação do portfólio dos investimentos, nos casos em que o retorno supere o custo de oportunidade do investimento.

Esse programa de investimentos se concentra, sobretudo, em mar, sendo grandes os desafios para difusão dos investimentos em terra e com interesse no desenvolvimento equilibrado do território, para além da expansão das malhas dutoviárias de transporte e distribuição e das refinarias presentes na costa.

O Brasil, segundo o marco regulatório vigente, adota o regime de concessão, que continuará a valer para as áreas comuns, das quais menos de 10% do território emerso

brasileiro foi licitado. Para as reservas do Pré-Sal e Áreas Estratégicas, o país adota um novo marco regulatório, onde se inclui o regime para a partilha de produção, que valerá para as áreas ainda não concedidas do Pré-Sal, a fim de reverter para o Estado uma parcela maior do retorno da atividade. Para essas áreas há baixo risco exploratório. Há também a necessidade de aplicar seus rendimentos em investimentos que deem maior retorno à sociedade e cumpram a chamada justiça intergeracional.

O novo marco regulatório do setor do Petróleo e Gás será de especial importância para o equilíbrio de seus benefícios a todos os brasileiros, detentores originários da riqueza, uma vez que os recursos que cabem à União serão destinados ao Fundo Social, cujos rendimentos possibilitarão investimentos em todas as unidades da Federação.

Dentre as principais metas do Programa estão: a ampliação do conhecimento geológico, visando disponibilizar novas áreas segundo seu risco exploratório; a definição de um plano de licitações em área do Pré-Sal na modalidade de partilha e de blocos exploratórios na modalidade de contrato de concessão nas bacias de fronteira tecnológica e do conhecimento; a identificação de novas acumulações de petróleo e gás em terra e mar; o aumento da produção de petróleo e da participação da oferta nacional no mercado de gás natural; a elevação dos índices de conteúdo local nos contratos de exploração e produção; a formação de polos empresariais, produtivos e tecnológicos com interesse territorial, no desenvolvimento da cadeia de fornecedores e na sustentabilidade sócioambiental; e a conclusão de estudo sobre a distribuição e a aplicação da renda petrolífera, a fim de orientar projetos que perpetuem seus benefícios aos brasileiros.

## **GESTÃO ESTRATÉGICA DA GEOLOGIA, DA MINERAÇÃO E DA TRANSFORMAÇÃO MINERAL**

O trato dos minerais envolve diversas áreas do conhecimento e da atividade humana. A partir de suas cadeias produtivas e de agregação de valor, os minerais adquirem forma nas infraestruturas, na indústria, na agricultura, na construção civil e na habitação.

Nas próximas décadas haverá uma pressão sem precedentes sobre os recursos minerais. Em um cenário de expansão média anual de 2,5 a 3% do PIB mundial, com a população podendo chegar a nove bilhões de habitantes em 2050, com longevidade cada vez maior e padrões de consumo mais elevados, estima-se que, de 2009 até 2050, a humanidade consumirá três vezes mais minerais do que já consumiu até 2009 e duas vezes mais recursos do que pode gerar por ano (Vision 2050, World Business Council for Sustainable Development - WBCSD, 2010).

Com essas expectativas, ficam claras as oportunidades que o setor mineral cria para o Brasil. Fica evidente também a necessidade de serem desenhadas uma nova estratégia de inserção no mercado global, uma nova estratégia nacional de desenvolvimento alicerçada em base mineral e uma nova distribuição dos benefícios pela sociedade. Essas estratégias devem levar em conta a rigidez locacional das jazidas, o rompimento desta rigidez pela transformação mineral e pela logística, as necessidades de tecnologia, financiamento e garantias e a mobilização dos recursos, no sentido de que tudo isso ocorra de modo a promover o desenvolvimento equilibrado do território, a sua rede de cidades e a consolidação de polos estratégicos, novos ou existentes.

Conforme dados da Sinopse Mineral 2010 (ano base 2009) do Ministério de Minas e Energia, a Mineração e Transformação Mineral no Brasil (M & TM) representou 14,7% do PIB industrial e 3,1% do PIB brasileiro, consumiu 30% da energia da indústria e 15% da energia do Brasil e exportou 20,1% do total brasileiro, contribuindo para o saldo comercial em 56,7%. Apesar disso, as exportações brasileiras do setor mineral se concentram em *commodities*, com destaque para o ferro, do qual o país possui 10% das reservas mundiais (5º maior possuidor), mas produz 16% da produção mineral mundial (2º maior produtor).

Por milhão de toneladas, a siderurgia emprega de 20 a 40 vezes mais do que a mineração e pode produzir um faturamento 20 vezes maior, evidenciando como, a partir de um mesmo bem mineral, pode-se arranjar estruturas produtivas com impactos diferenciados no território. Nesse sentido, o Programa buscará o desenvolvimento de mecanismos de estímulo à agregação de valor e à ampliação da produção mineral com sustentabilidade e eficiência ecológica.

A pequena mineração representa 73% das empresas ativas de mineração, sendo responsável por cerca de 25% do total de empregos formais da atividade. Esse segmento lida com materiais como argila, pedra e gesso, associados a grandes movimentações de terra e à economia da construção civil, que no Brasil cresce a dois dígitos por ano. Por isso, o Programa aborda a ampliação da formalização e o fortalecimento das micro e pequenas empresas do setor mineral. Está prevista a consolidação de 60 cooperativas, associações e distritos mineiros, a organização e desenvolvimento de 42 Arranjos Produtivos Locais (APLs) e a consolidação de 56 APLs atualmente apoiados pela RedeAPLmineral.

O ponto de partida para uma melhor governança sobre os recursos minerais dá-se pelo conhecimento geológico que serve de base para o planejamento econômico e territorial. O território é amplo, envolvendo os conceitos de terra e mar. O território emerso brasileiro hoje tem 8.514.876,6 km<sup>2</sup>. Somando-se a ele a Plataforma Continental Jurídica Brasileira (PCJB) - que abrange o mar territorial, a zona econômica exclusiva e a extensão da

plataforma continental solicitada à ONU, com área de 4,5 milhões de km<sup>2</sup> - tem-se, aproximadamente, um total de 13 milhões de km<sup>2</sup> (Plano Nacional de Mineração 2030, MME, 2011). Deste total, apenas 13,3% são conhecidos na escala 1:100.000, adequada para revelar novos potenciais. Os levantamentos geológicos e das províncias minerais, bem como pesquisas do potencial dos fundos marinhos em águas internacionais, estão entre as iniciativas para os próximos quatro anos. Somente na escala 1:100.000 estão previstos aproximadamente 600 mil km<sup>2</sup> de levantamento geológicos, que também ocorrerão nas escalas 1:50.000 e 1:250.000.

A tecnologia é fundamental para o desenvolvimento da mineração e da transformação mineral e para sua irradiação a outros setores, como o de máquinas e equipamentos. Pode-se reduzir a pressão importadora, dinamizar a indústria de fornecimento local e permitir a exploração de potenciais que até então eram econômica ou ambientalmente inviáveis. O desenvolvimento tecnológico e de mecanismos financeiros representa oportunidades que podem ser estruturadas a partir da mineração e transformação mineral, criando uma economia para além dela, a ponto de sustentarem uma macrorregião ou país mesmo quando a mineração deixar de ser economicamente viável. Nesse sentido, estão entre as metas do Programa a realização de estudo diagnóstico sobre o conteúdo nacional de máquinas e equipamentos para a mineração e transformação mineral e a implantação de rede do Centro de Desenvolvimento Tecnológico da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM).

A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) ainda não atinge os valores esperados para a promoção de justiça intergeracional pela exploração dos recursos minerais, que são bens da União e, portanto, de todos os brasileiros. Assim, está em curso um novo marco regulatório que prevê a criação do Conselho Nacional de Política Mineral, uma alteração na CFEM e medidas para dinamizar as áreas exploratórias, para criação de áreas especiais e para o procedimento licitatório para as mesmas.

## OFERTA DE ÁGUA

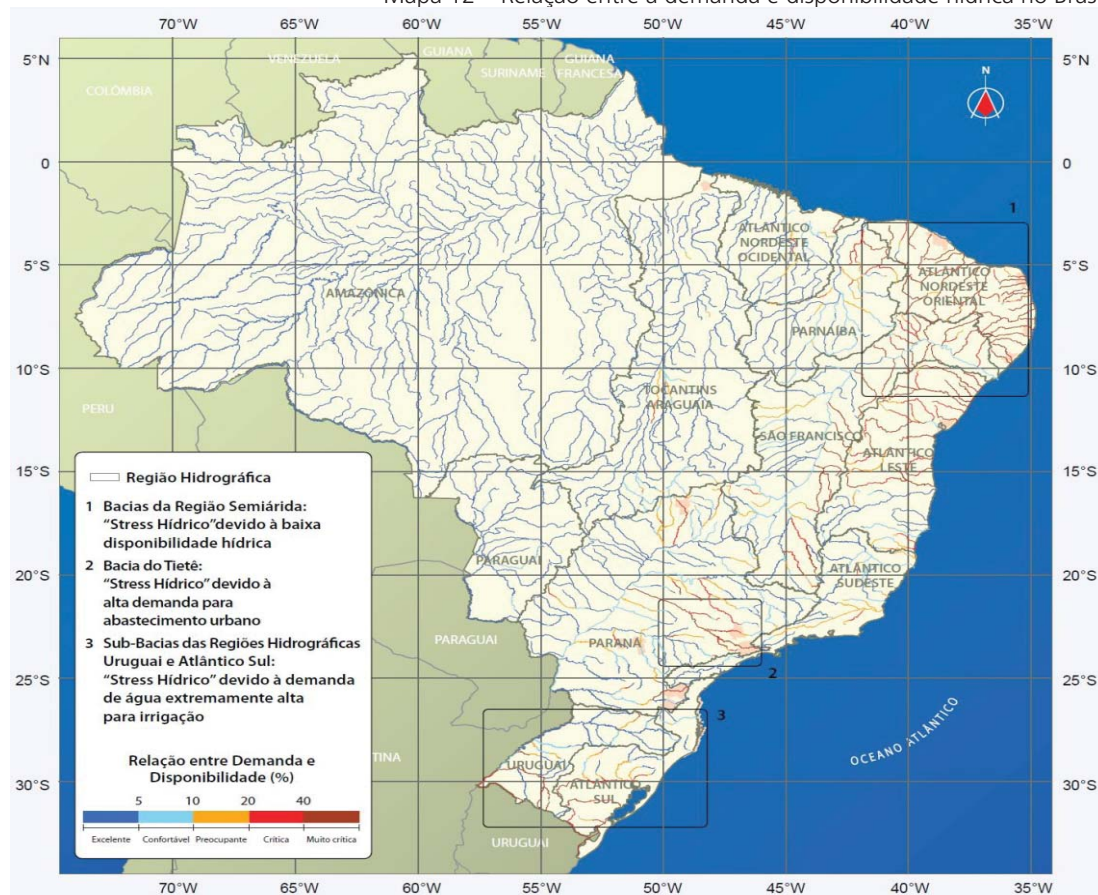
A definição das escolhas para o Programa Temático Oferta de Água fundamentou-se na universalização do acesso à água e na promoção da saúde pública, tendo em vista a busca prioritária da erradicação da miséria e, ainda, a necessidade de assegurar a oferta de água para a indução do desenvolvimento econômico.

Pretende-se, a partir dessas bases, a implementação de uma política nacional de infraestrutura hídrica que contribua para dirimir disparidades regionais, sejam elas sociais e econômicas ou de disponibilidade de água.



Um importante parâmetro a ser utilizado no direcionamento da atuação pública é a relação entre demanda e oferta de água. As relações mais desfavoráveis concentram-se na região Nordeste, no norte do estado de Minas Gerais e nos estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

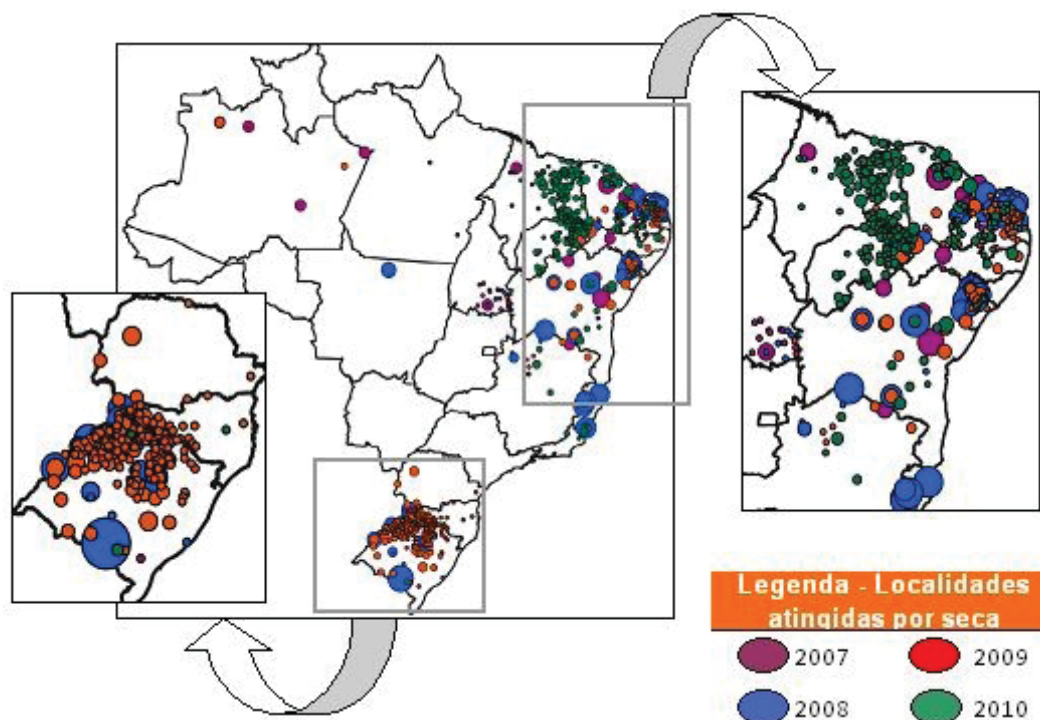
Mapa 12 – Relação entre a demanda e disponibilidade hídrica no Brasil



(Fonte: ANA, 2009)

Outro importante parâmetro a ser utilizado é o mapeamento das ocorrências de seca no país. O reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública devido a desastres naturais é realizado pelo poder executivo federal e dá-se mediante requerimento do ente afetado, seja ele poder executivo municipal, estadual ou distrital. No mapa 13 abaixo são destacadas as localidades onde foram reconhecidas situações de emergência devido à seca e à estiagem entre os anos de 2007 e 2010. O tamanho do ponto nos mapas é proporcional ao número de afetados. Observa-se uma concentração dos registros e a recorrência dos fenômenos no estado do Rio Grande do Sul, na Região Nordeste e no norte de Minas Gerais, com casos isolados em 2007, na Região Norte e 2008, no estado do Espírito Santo.

Mapa 13 – Mapeamento das ocorrências de seca reconhecidas pelo Ministério da Integração



Fonte: Defesa Civil (2007-2010). Elaboração: SPI (2011)

O Programa Oferta de Água baseou-se em dois eixos para o incremento da oferta hídrica, considerando as necessidades destacadas e as oportunidades de desenvolvimento: a execução de obras de captação, adução e reservação nas regiões com déficit hídrico e a recuperação e manutenção de estruturas hidráulicas, pois, além da expansão, faz-se necessário conservar a infraestrutura existente.

No período 2012-2015 serão elaborados o Plano Nacional de Infraestrutura Hídrica e os marcos legal e institucional para a Política Nacional de Infraestrutura Hídrica, construídas infraestruturas hídricas que regularizarão a oferta de água para os sistemas de abastecimento de 297 municípios e revitalizadas infraestrutura existentes, com destaque para as que receberão as águas do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (PISF). Com o PISF, o Governo Federal busca disponibilizar água para a população de uma das áreas de maior déficit hídrico do país. A conclusão dos maiores trechos do PISF, incluídos no PAC, está prevista para 2015 e, até lá, serão desenvolvidos os arranjos institucionais para a gestão das águas, de forma a otimizar sua utilização.

Para proporcionar o acesso à água em quantidade e qualidade, a política pública de oferta de água é complementar às políticas de conservação e gestão dos recursos hídricos e de saneamento básico, presentes em outros Programas do PPA.

## GESTÃO DE RISCOS E RESPOSTA A DESASTRES

O homem vem intensificando alterações no meio ambiente a fim de moldar o meio físico às suas necessidades e usos. Tais alterações provocam perturbações no equilíbrio dos sistemas naturais, resultando em situações de vulnerabilidade que podem provocar desastres. No Brasil, a ocorrência e a intensidade dos desastres naturais dependem mais do grau de vulnerabilidade das comunidades afetadas do que da magnitude dos eventos adversos. Os desastres naturais mais frequentes no país são os decorrentes de inundações, alagamentos, enxurradas, deslizamentos, estiagens, secas e vendavais.

O processo de urbanização do país, que se acelerou intensamente a partir da década de 1950, não foi acompanhado de políticas de desenvolvimento urbano que se preocupassem em prover moradia digna para toda a população. Sem condições de adquirir no mercado legal uma residência, importantes parcelas da população mais pobre ocuparam aqueles terrenos menos valorizados em função de restrições à ocupação legal, seja devido à situação de risco potencial, seja devido à necessidade de preservação ambiental. Assim os assentamentos precários implantaram-se e expandiram-se, com ocupação de áreas de elevada declividade e margens de rios, gerando um quadro urbano de vulnerabilidade a deslizamentos de encostas, inundações e enxurradas.

Revelam-se, desse modo, situações em que políticas públicas municipais, estaduais e federais devem ser intensificadas a fim de reduzir o grau de vulnerabilidade das comunidades frente a estes fenômenos, já que são os que mais provocam danos humanos e materiais. Esses eventos estão no foco da atuação preventiva do Programa Temático Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, que também aborda a preparação para a resposta e a atuação quando os desastres ocorrerem. A atuação preventiva para outros desastres, como os causados por secas, estiagens e epidemias, são tratados de forma específica em outros Programas Temáticos do PPA 2012-2015.

No que diz respeito às inundações e enxurradas, é importante destacar sua relação com as ocupações nas cidades que, em sua maioria, se deram em áreas ribeirinhas, principalmente nos lugares em que a frequência de enchentes era mais baixa. Porém, com o expressivo aumento da superfície urbana impermeabilizada, provocado pelas ocupações, e sua contribuição para o aumento da área de enchente, houve o aumento da frequência e a intensificação das inundações gerando, desse modo, danos a essas populações. Colabora ainda com o problema a alteração na cobertura vegetal em áreas rurais, que acarreta a modificação da dinâmica das águas na bacia hidrográfica, impactando os rios quanto à quantidade e a qualidade da água e ainda provocando assoreamento.

Quanto aos deslizamentos, o aumento de ocorrências de desastres é, em sua maioria, derivado da ocupação inadequada de áreas de risco geológico potencial. A ocupação de

áreas íngremes por assentamentos precários, caracterizados pela ausência de infraestrutura urbana, a execução de cortes e aterros instáveis, os depósitos de lixo nas encostas e a vulnerabilidade das construções, potencializam a fragilidade natural dos terrenos, o que resulta em áreas de risco sujeitas a deslizamentos, principalmente nos períodos chuvosos mais intensos e prolongados. Contudo, os bairros legalmente implantados também estão sujeitos a desastres associados a deslizamentos, pois o conhecimento do comportamento do meio físico ainda não foi adequadamente incorporado aos planos diretores, às leis de uso e ocupação do solo ou ao processo de licenciamento dos novos parcelamentos urbanos.

Os objetivos do Programa tratam da ampliação do conhecimento público sobre as áreas de risco nos municípios mais críticos, por meio do mapeamento da suscetibilidade geológica-geotécnica aos fenômenos de deslizamentos, inundações e enxurradas; do mapeamento de riscos nas áreas ocupadas; da definição de diretrizes para a ocupação urbana segura; e do monitoramento para reduzir a ocupação de áreas de maior fragilidade natural.

Será implantado o Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais e, até 2015, 251 municípios com riscos de deslizamentos de massa e 205 municípios com riscos de inundações e enxurradas terão monitoramento e alerta com alto grau de confiabilidade. Esse será o sistema central de monitoramento, previsão e alerta de desastres naturais. Esse sistema fará uso de tecnologias modernas e terá capacidade de monitoramento ininterrupto. Ele será capaz de incorporar e processar informações de diversas fontes, a exemplo da rede de radares meteorológicos, da rede nacional hidrometeorológica, de imagens de sensores remotos e da rede nacional de sismógrafos, produzindo a informação que permita alertar sobre a probabilidade de ocorrência de desastres e viabilizar a ação preventiva dos órgãos de defesa civil e da sociedade.

Quanto ao sistema nacional de defesa civil, se induzirá a atuação em rede do sistema, fortalecendo os órgãos municipais, estaduais e regionais de defesa civil. Está prevista a capacitação de 4.500 pessoas em atividades de defesa civil, a implementação do Cartão de Pagamento de Defesa Civil em municípios e a modernização do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres.

As intervenções de caráter preventivo serão continuadas e ampliadas, como a implantação de sistemas de manejo das águas pluviais, a implantação de parques, bosques e áreas de lazer em regiões de grande suscetibilidade a inundações rápidas e enxurradas, a execução de obras de estabilização e contenção de encostas e a remoção criteriosa de moradias em áreas de risco.

## COMUNICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO, A INCLUSÃO E A DEMOCRACIA

A área das comunicações vem passando por uma verdadeira revolução, cujos efeitos permeiam todas as esferas da atividade humana, moldando as relações sociais, o avanço industrial, a ciência e a tecnologia. Nesse contexto, os setores da comunicação se mostram estratégicos e importantes para o desenvolvimento do país.

No Brasil, a maioria dos serviços de comunicações é prestada pelo setor privado, à exceção dos principais serviços postais, que são monopólio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

Três saltos evolutivos se verificaram no setor de comunicações desde a década de 1970. No primeiro deles, o Brasil passou a ser dotado de rede satelital própria, o que propiciou a integração dos grandes troncos de comunicação nacionais e desenvolveu sólida política produtiva e tecnológica no setor. Na transição do século XX para o XXI, com a mudança do modelo no setor, o segundo salto se deu na área de telefonia, com forte expansão da telefonia fixa e da telefonia móvel. No horizonte de 2012-2015, o salto necessário diz respeito à ampliação das redes de banda larga no país, à convergência de mídias, que une as diferentes mídias de áudio, vídeo e texto, ao uso massificado dessas redes através da política de Inclusão Digital, sendo esses os principais desafios do Programa.

Estão entre as metas: o atendimento de todas as escolas públicas rurais com Internet banda larga; a oferta de banda larga fixa a 10 Mbps e móvel em redes 4G nas cidades-sede da Copa das Confederações de 2013, da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, bem como o atendimento aos requisitos de qualidade necessários à realização dos eventos, notadamente a estabilidade na largura de banda oferecida e no fornecimento do serviço.

Outra meta relevante é chegar a 40 milhões de domicílios com internet banda larga de qualidade por meio do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) e atingir 70% da população fazendo uso da internet (seja em casa, no trabalho, ou em telecentros e outros pontos de acesso), levando em consideração desigualdades regionais e com foco no atendimento das classes de menor poder aquisitivo.

Considera-se a necessidade de aperfeiçoamento do marco regulatório, de forma a aumentar a competição na prestação dos serviços, a avançar na universalização, a alcançar melhor qualidade e preços menores na prestação desses serviços e a permitir um ambiente regulatório propício à convergência das mídias digitais e da infraestrutura de redes para o transporte desses conteúdos.

No que concerne à competição, percebe-se que ainda hoje existem fortes barreiras à entrada de novas empresas no setor, principalmente devido à dificuldade do acesso delas à infraestrutura de rede no atacado. No caso da universalização, há necessidade de expandir os serviços para atender a população de modo geral e populações específicas, como a rural, quilombolas, ribeirinhas e outras de localização remota, o que depende de novas outorgas, do uso de novas tecnologias já disponíveis e mudanças na regulação dos preços que permitam a redução das tarifas, tanto na telefonia fixa quanto na móvel.

Em relação à política produtiva e tecnológica, o momento é de aproveitar as oportunidades geradas pelos investimentos decorrentes do PNBL e dos grandes eventos esportivos para elevar o grau de internalização da produção tecnológica dos bens de capital e dos bens de consumo utilizados nas operações de telecomunicações visando reequilibrar a balança comercial desses bens. Para tanto, sobressai a importância do incentivo à inovação por meio de ações contínuas e sistemáticas de fomento à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico e à formação de recursos humanos.

No Brasil, a maioria dos serviços de telecomunicações é prestada pelo setor privado e, por diversas razões, a oferta diversificada de serviços é restrita aos grandes centros urbanos e a algumas cidades-polo. As regiões periféricas e mais remotas permanecem com a cobertura de apenas um ou nenhum operador. Diante disso, os desafios que se apresentam não são pequenos.

Embora haja êxito nas metas de universalização da telefonia fixa, ainda há significativa parcela da população desatendida, particularmente nas áreas rurais e nas pequenas localidades, e os serviços ainda são oferecidos a preços altos. Assim, as principais metas nesse segmento são instalar telefone de uso público em todos os postos de saúde públicos e escolas públicas em área rural, ofertar o acesso telefonia fixa na área rural, atender os pedidos de instalação de telefone de uso público nas comunidades remanescentes de quilombos ou quilombolas, nos assentamentos de trabalhadores rurais e nas aldeias indígenas e perseguir a diminuição dos preços do serviço com aumento de qualidade.

A comunicação pela telefonia celular, por sua vez, já apresenta grande penetração no mercado, larga cobertura do serviço no território e aparente competição entre as operadoras, que deve ser estimulada. Contudo, esses aspectos não têm garantido preços acessíveis para a população e competição entre as prestadoras de serviço em todos os municípios. Portanto, os desafios no setor implicam a perseguição da melhoria da qualidade e da política tarifária, além de cobrir 91,5% da população brasileira com o serviço de telefonia móvel.

O Programa responde ainda a desafios relacionadas aos segmentos de TV por assinatura, radiodifusão, TV analógica, que deverá ainda ser substituída pela digital nas localidades ainda não digitalizadas, e serviços postais.

No que tange a TV digital, busca-se ampliação dos países que adotam a tecnologia desenvolvida no Brasil com base na versão japonesa. Esse aumento na adoção significaria um estímulo à indústria nacional representando um aumento de mercado para os equipamentos nacionais fabricados para esse padrão, o Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD).

Nos casos da TV por assinatura e da radiodifusão as metas se ligam à densidade de oferta e de cobertura e ao aperfeiçoamento do sistema de outorgas, onde se destacam políticas de estímulo para a ampliação do número e cobertura da radiodifusão pública e comunitária, fortalecimento do sistema de rádios e TVs públicas, conjuntamente com a busca da expansão e interiorização das emissoras e retransmissoras de TVs comerciais.

Para os serviços postais, já com o novo modelo de negócios da ECT estabelecido pela Medida Provisória 532/2011, as metas mais ambiciosas dizem respeito a atender 85% da população com serviços postais, a alcançar 100% de satisfação com os serviços, e a atender 100% dos distritos com população igual ou superior a 500 habitantes com atendimento postal básico.

## MORADIA DIGNA

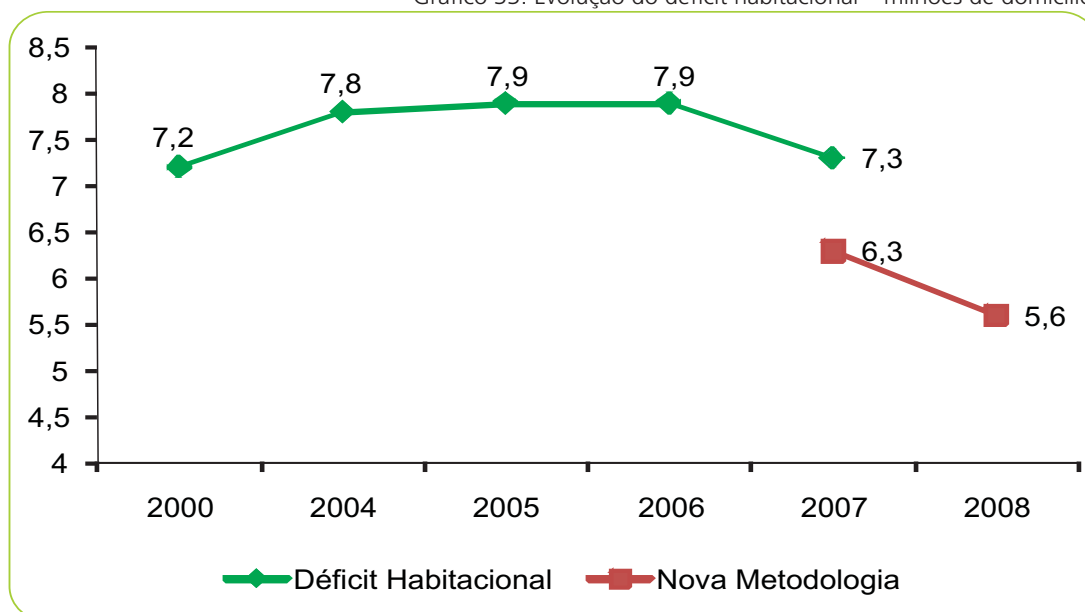
A política habitacional é norteada pelo princípio de universalização do acesso à moradia, necessidade básica e indispensável para a sobrevivência e dignidade dos cidadãos e um direito social assegurado pela Constituição em seu artigo 6º. Ao definir a habitação como moradia, a Constituição amplia seu escopo, incluindo além da edificação da unidade habitacional, os serviços básicos inerentes a ela. Dessa forma, a moradia digna associa-se à garantia de condições de habitabilidade, envolvendo aspectos como a qualidade da casa em termos de material de construção, área construída, divisões internas e instalações, a segurança da posse da terra, a infraestrutura de abastecimento de água, esgoto, drenagem, sistema viário, a estrutura do bairro e disponibilidade de equipamentos urbanos e serviços públicos, transporte, segurança, áreas de lazer e convivência comunitária, entre outros.

Uma das expressões da carência de moradia é o déficit habitacional quantitativo – referente à necessidade de novas unidades habitacionais por motivo da constatação de domicílios improvisados, de domicílios rústicos, de coabitação familiar, de ônus excessivo com aluguel e de adensamento excessivo em domicílios alugados. Em 2008, o déficit alcançava 5,6 milhões de domicílios (9,7% do total de domicílios do país), com grande concentração nas áreas urbanas, que respondiam por 83% do déficit. Em relação ao

território, as regiões Sudeste e Nordeste respondiam pela maior parcela do déficit habitacional - 2,1 milhões de moradias (36,9% do total) e 2 milhões de moradias (35,1% do total) respectivamente – ao passo que a Região Norte apresentava o maior percentual do déficit em termos relativos – 600 mil moradias (13,9% dos domicílios da região).

A carência habitacional também guarda estreita relação com o custo da moradia e com a distribuição de renda da população, verificando-se sua concentração na faixa de renda de até três salários mínimos (89,6%) e entre três a cinco salários mínimos (7,0%), faixas que somam juntas 96,6% do déficit.

Gráfico 33. Evolução do déficit habitacional – milhões de domicílios



Fonte: Ministério das Cidades. Elaboração: SPI/MP.

As condições de moradia também são expressas pelo déficit habitacional qualitativo, que diz respeito ao estoque de domicílios urbanos existentes que não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de habitabilidade, sem, contudo, apontar para a necessidade de construção de novas unidades. Dentre os componentes que caracterizavam a inadequação das moradias em 2007, destaca-se o número de domicílios com carência de infraestrutura (10,45 milhões), seguido daqueles com inadequação fundiária (1,9 milhões) e inadequação por adensamento excessivo (1,5 milhões). A inadequação das habitações guarda relação com o fenômeno dos assentamentos precários, associados à ocupação de lotes irregulares e sem urbanização, em que é comum a autoconstrução de moradias com materiais não adequados, por populações sem condições de acessar o mercado formal de moradias.

Para a universalização do acesso à moradia digna, são desafios das políticas habitacionais tanto a tradicional construção de moradias, como outros meios de facilitar o acesso à moradia pronta, como urbanizar/regularizar áreas ocupadas precariamente e/ou irregularmente, melhorando suas condições de habitabilidade mediante a provisão dos serviços básicos essenciais. Além disso, sendo um bem essencial e que está sujeito a



falhas de mercado, a intervenção do Estado no mercado habitacional deve procurar orientar os processos de regulação, financiamento, promoção e produção da moradia.

Nesse sentido, é estratégica a definição de arranjos que potencializem o alcance das políticas de provisão habitacional, que podem ser realizadas de muitos modos diferentes, como entrega da unidade pronta, a fundo perdido; financiamento subsidiado para compra de unidades novas; concessão de subsídio no financiamento da construção da moradia; concessão de subsídio no financiamento da compra de unidade usada; aluguel subsidiado etc. Para tanto, há uma grande diversidade de modelos de execução possíveis, envolvendo o próprio poder público, a iniciativa privada - incluindo formas de auto-gestão como cooperativas e associações - ou o particular.

A partir desses modelos, como aponta o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em fase de finalização, cabe estruturar uma estratégia de atuação do poder público para romper a tradição de beneficiar uma parte da demanda e deixar sem atendimento a maioria da população, devendo-se procurar reduzir o custo da habitação, diversificar os produtos e adequá-los às características da rede urbana brasileira. Configuram-se assim desafios relacionados a urbanização de assentamentos precários, permitindo a sua transformação em bairros populares, a construção de novas unidades habitacionais, a partir de subsídios que aproximem a capacidade de pagamento das famílias, em especial as de menor renda, do custo do produto moradia, a facilitação e o barateamento do acesso ao financiamento imobiliário e o fortalecimento institucional dos diferentes agentes que atuam no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com ênfase no poder público.

Nesse sentido, é importante destacar o novo marco político-institucional que tem caracterizado a política habitacional nos últimos anos, com destaque para a elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2005, bem como a elaboração, em andamento, do PlanHab. Também cabe destacar o alcance de um novo patamar de investimentos em habitação, com prioridade de atendimento às famílias de mais baixa renda e o fortalecimento das relações federativas, potencializado com a criação do eixo de Infraestrutura Social e Urbana no PAC em 2007 e com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, que contratou, desde 2009, mais de 1 milhão de unidades habitacionais.

A produção habitacional para a classe média também foi ampliada com a criação de um novo mercado imobiliário para essa faixa de renda, em razão do aumento do crédito derivado da estabilidade econômica, da melhoria de renda da população e do aperfeiçoamento das normas do setor, que permitiram elevar a ampliação dos financiamentos – foram contratados R\$ 94,2 bilhões com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Dentre as metas do programa para o período do PPA 2012-2015, destacam-se: a disponibilização de 30,5 bilhões de reais para urbanização de assentamentos precários; a produção ou reforma de cerca de 2 milhões de moradias nas áreas urbanas e rurais no âmbito do MCMV; a instituição de um programa de moradia transitória com a finalidade de criar alternativas de atendimento habitacional adequado ao perfil da população vulnerável; a contratação de R\$ 176 bilhões em operações do SBPE; a priorização de áreas de referência de empreendimentos de habitação de interesse social financiados pelo Governo Federal na implementação de suas carteiras prioritárias de investimentos em infraestrutura social; a certificação de 100% das empresas de serviços e obras que executem empreendimentos de habitação de interesse social, por meio do Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SIAC).

## SANEAMENTO BÁSICO

A política de saneamento desempenha papel essencial na indução do desenvolvimento sustentável e na melhoria da qualidade de vida da população brasileira. Com essa visão, em 2007, foi sancionada a Lei nº 11.445, que “estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico” e o define como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

A cobertura dos serviços de saneamento avançou nos últimos anos. Entre 2002 e 2009, 10,7 milhões de domicílios passaram a dispor de acesso à rede de água com canalização interna, ampliando a cobertura dos serviços de abastecimento de água, em áreas urbanas, de 89,3% para 92,6% dos domicílios. Na zona rural, o resultado também foi expressivo, passando de 18,3% para 28,9% dos domicílios.

No mesmo período, a cobertura da rede de esgotos e a utilização de fossas sépticas cresceu de 76,6% para 80,4% dos domicílios nas áreas urbanas e, nas rurais, de 17,1% para 26% dos domicílios. Igualmente, foi satisfatório o resultado observado para a coleta de resíduos sólidos nas áreas urbanas, que abrangia 98,5% das residências em 2009. Quanto à drenagem, em 2008, destaca-se o significativo aumento de 21,5% no número de municípios que passaram a realizar drenagem urbana em relação ao ano de 2000, equivalente a 929 municípios, segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB/2008).

Observa-se que o acesso aos serviços é fortemente associado às condições socioeconômicas dos domicílios, sendo essencial priorizar a atuação estatal em áreas de baixa renda para o

alcance da universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente, no contexto de erradicação da extrema pobreza. Por exemplo, aproximadamente 71% da população brasileira que não tinha acesso ao abastecimento de água por rede geral (com canalização interna) possuía renda domiciliar mensal de até 3 salários mínimos.

Também são observadas desigualdades regionais no acesso aos serviços: 55% dos domicílios brasileiros que não dispõem de rede de abastecimento de água e 43% dos domicílios com déficit de acesso ao esgotamento sanitário estão localizados nos estados da Região Nordeste. Cabe ressaltar que expressiva parcela do déficit de água concentra-se em áreas rurais, que apresentam características peculiares, como pequenos agrupamentos populacionais e baixa densidade, que dificultam o acesso aos serviços de saneamento básico através das soluções convencionais adotadas em áreas urbanas, demandando do poder público uma abordagem diferenciada tanto no aspecto tecnológico, quanto na gestão e na relação com as comunidades.

A superação de carências relativas a aspectos qualitativos dos serviços também é um desafio. Segundo dados do Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS 2008), o Brasil coleta apenas 43,2% do esgoto gerado e trata 66% do esgoto coletado. Quanto aos resíduos sólidos, os vazadouros a céu aberto (lixões) constituíram o destino final dos resíduos sólidos em 50,8% dos municípios brasileiros, conforme revelou a PNSB 2008.

A melhoria da eficiência e a sustentabilidade da prestação dos serviços também deve ser objeto da atuação governamental. De acordo com o (SNIS), o índice médio das perdas de faturamento de água foi de 37,4% em 2009. Trata-se do menor valor observado nos 14 anos da série histórica de coleta de dados do Sistema, porém, ainda existem prestadores de serviços com índices de perdas superiores a 70%. No componente resíduos sólidos urbanos, 44,8% dos municípios afirmaram não realizar a cobrança pelos serviços de limpeza urbana (SNIS 2007).

Outro grande desafio setorial relacionado à gestão diz respeito à formulação da política pública de saneamento pelos titulares dos serviços. A aprovação da Lei 11.445/07 trouxe uma série de mudanças para o setor, dentre elas a separação das funções de planejamento, regulação e fiscalização e prestação dos serviços. Entre os seus instrumentos, estão a elaboração dos planos de saneamento básico, a definição da forma de prestação dos serviços, a definição dos entes responsáveis pela regulação e fiscalização, o estabelecimento de mecanismos de participação e controle social, o estabelecimento do sistema de informações e a fixação dos direitos e deveres dos usuários.

Diante desse quadro, são necessários investimentos em medidas estruturantes, que forneçam suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação de serviços, para os quais é de fundamental importância o apoio financeiro e técnico da União aos entes federados e prestadores de serviços. Em consonância com suas competências constitucionais, também cabe Governo Federal garantir a segurança jurídica no setor, e, sobretudo, implantar, monitorar e avaliar o Plano Nacional de saneamento Básico (Plansab).

Os avanços institucionais dos últimos anos foram acompanhados pelo lançamento do PAC, que definiu uma robusta carteira de investimentos em saneamento em todo o País e com a implementação de um conjunto de medidas institucionais para acelerar a execução dos empreendimentos. Nos últimos anos, o saneamento básico tem experimentado um dos melhores momentos da trajetória econômica recente do setor, tendo sido elevado o volume de contratações de investimentos de uma média de R\$ 3 bilhões anuais verificada de 2003 até 2006, para cerca de R\$ 10 bilhões por ano até 2010.

Entre as metas do programa, destacam-se: contratação de R\$ 2 bilhões para a execução de intervenções de redução e controle de perdas em sistemas de abastecimento de água; contratação de R\$ 600 milhões para realização de projetos e planos de saneamento básico; implantação de obras de saneamento em 750 comunidades rurais, tradicionais e especiais e em 375 comunidades remanescentes de quilombos; contratação de R\$ 1,3 bilhão e de R\$ 960 milhões para apoio respectivo à execução de intervenções de esgotamento sanitário e de abastecimento de água em municípios com população abaixo de 50 mil habitantes; contratação de R\$ 12,5 bilhões e de R\$ 6,5 bilhões para apoio respectivo à execução de intervenções de esgotamento sanitário e de abastecimento de água em municípios com baixos índices de acesso aos serviços ou tratamento insuficiente.

## **MOBILIDADE URBANA E TRÂNSITO**

O Programa de Mobilidade Urbana e Trânsito é o resultado de um conjunto de políticas atinentes à circulação de pessoas e cargas, infraestrutura de transporte, acessibilidade e trânsito que visa proporcionar o acesso amplo e equânime ao espaço urbano, propondo ações socialmente inclusivas e ambientalmente sustentáveis que viabilizem a convivência urbana coletiva. Desta forma, no plano estratégico trabalha-se com duas temáticas importantes: a Mobilidade Urbana e o Trânsito. No âmbito da Mobilidade Urbana são alicerces o desenvolvimento urbano, a sustentabilidade ambiental e a inclusão social. No tocante ao Trânsito, os pilares são: engenharia, educação e fiscalização. A acessibilidade surge como conceito transversal que permeia todo o planejamento e compõe as ações em busca da mudança do paradigma brasileiro de mobilidade.

Os desafios da área passam pela indução a que governos subnacionais optem por uma perspectiva na qual a mobilidade urbana é elemento integrador das cidades, expandindo os sistemas a partir da lógica do planejamento urbano, da expansão do transporte coletivo, da integração e barateamento tarifário, uso mais adequado do transporte individual, maior estímulo ao uso do transporte não-motorizado, intensificação da relação entre transporte e meio ambiente, entre outros. De maneira que medidas integradas possam

repercutir na qualidade de vida das cidades brasileiras, em especial os grandes centros urbanos.

Tais elementos têm o potencial de contribuir para uma organização do espaço urbano mais coeso e equilibrado, a partir de uma combinação de medidas institucionais e ações que envolvem expansão e qualificação de infraestruturas, contribuindo para o acesso aos sistemas de mobilidade, e integração com outras áreas como meio ambiente, planejamento urbano, serviços e equipamentos sociais, habitação, indústria, desenvolvimento econômico e sustentável. Combinação que impacta, especialmente, as grandes cidades brasileiras e suas áreas periféricas, com elevação da velocidade média dos percursos, maior qualidade dos serviços, com integração entre diversos modais, melhores condições de eficiência energética, efeitos sobre a qualidade do ar e, de modo geral, sobre o meio ambiente.

O crescimento da frota de veículos é um desafio no que se refere às vítimas de acidentes de trânsito. Sobretudo aquelas mais vulneráveis, como as que circulam por meios não-motorizados, a exemplo de passeios, sinalização, travessias e ciclovias. Para tanto, é central expandir as infraestruturas, com vistas à circulação confortável e segura de meios não-motorizados, afetando, sobretudo, pessoas com rendimentos mais baixos e com alguma restrição de mobilidade. A viabilização do uso mais intenso de meios não-motorizados também tem impactos sobre a redução de mortes por causas externas, sinalizando para uma interação virtuosa com a segurança das cidades e suas condições de saúde.

A mudança deste quadro exige um novo paradigma de política que considere a necessidade de integração dos diversos modos de transporte, proporcione uma distribuição mais justa dos espaços urbanos e de circulação e garanta a sustentabilidade das condições de mobilidade. Para tanto, é importante induzir a priorização dos modos não motorizados e os sistemas de transporte coletivo, principais meios de deslocamento da população de menor renda.

O PAC ampliou os investimentos federais em sistemas de transporte público de alta capacidade focalizando prioritariamente nos centros urbanos e regiões metropolitanas, representando um importante esforço para a consolidação de uma política nacional de fomento robusta, com caráter amplo e com fontes de financiamento estáveis, capaz de alavancar os investimentos estaduais e municipais. Essa agenda foi fortalecida com o lançamento do PAC 2, que prevê recursos federais para o financiamento de investimentos em sistemas de transporte público coletivo em grandes cidades, além da previsão de investimentos em mobilidade urbana para a realização da Copa do Mundo em 2014.

O PAC 2 também prevê investimentos em pavimentação de vias urbanas em regiões de baixa renda, com adensamento populacional e infraestrutura deficiente, visando à melhoria das condições de circulação e da qualidade de vida dos habitantes dessas localidades.

Nesse contexto, é fundamental avançar no aprimoramento das condições de segurança e educação de trânsito, no fortalecimento do Sistema Nacional de Trânsito e na Instituição da Política Nacional de Trânsito, fomentando a municipalização e realizando investimentos na área. Ademais, cabe avançar na consolidação de uma política nacional de mobilidade urbana que reforce a pactuação federativa, incentive uma reformulação progressiva da gestão do setor, orientada pela maior integração das políticas de transporte e trânsito às políticas de desenvolvimento urbano, pela modernização das instituições e pela concepção de sistemas de mobilidade em rede.

Entre as principais metas do Programa, podemos destacar: o investimento de 18 bilhões em empreendimentos que visem dotar os centros urbanos de sistemas de transporte público coletivo de forma sustentável e amplamente acessível; a implantação e requalificação de sistemas de mobilidade urbana para realização da Copa do Mundo de Futebol; a pavimentação e qualificação de 4.000 km de vias urbanas de regiões de baixa renda com adensamento populacional e infraestrutura deficiente; o aumento da demanda transportada por dia útil nos sistemas metroferroviários sob a gestão do governo federal; a adequação dos sistemas metroferroviários federais à Acessibilidade Universal até 2014; o apoio à elaboração e atualização dos Planos Diretores de Transporte e da Mobilidade Urbana em 100% dos municípios acima de 500 mil habitantes; o aumento em 10% da população atendida pela municipalização do trânsito e o suporte aos municípios integrados ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT); a implantação do programa “Educação para Cidadania no Trânsito” em todos os municípios do país.

## POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E AMBIENTAL

Desenvolvimento Produtivo  
Ciência, Tecnologia e Inovação  
Política Nuclear  
Política Espacial  
Micro e Pequenas Empresas  
Comércio e Serviços  
Comércio Exterior  
Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização  
Inovações para a Agropecuária  
Agricultura Irrigada  
Pesca e Aquicultura  
Defesa Agropecuária  
Turismo  
Biodiversidade  
Mudanças Climáticas  
Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios  
Licenciamento e Qualidade Ambiental  
Conservação e Gestão de Recursos Hídricos

## DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO

Uma política pública de desenvolvimento econômico agrega medidas e ações capazes de viabilizar a aceleração ou a manutenção da taxa de crescimento futura. Em termos agregados, a principal condição de viabilidade de taxas de crescimento econômico satisfatórias em médio e longo prazo é um nível de investimento produtivo relativamente alto. Embora o nível de investimento produtivo tenha aumentado significativamente acima do PIB em todos os anos desde 2004 (exceto em 2009), é quase consensual que o nível atual de formação de capital é incompatível com a manutenção de taxas de crescimento semelhante à que obtivemos em 2010, de 7,51%.

Apesar da taxa de investimento ser condição indispensável para sustentar uma alta taxa de crescimento, existem outras condições que contribuem decisivamente com que os efeitos desses investimentos sobre a economia sejam mais efetivos. O Brasil para se desenvolver deverá aliar o aumento da taxa de investimento a mudanças estruturais no seu parque produtivo e ao incremento no uso de conhecimento na produção. Pode-se afirmar que os processos de desenvolvimento são, do ponto de vista produtivo, um afastamento progressivo das vantagens comparativas naturais em direção a atividades mais intensivas em tecnologia e em uso de conhecimento. Coerentemente, políticas de desenvolvimento econômico precisam ser capazes de ao mesmo tempo aumentar o investimento produtivo e direcioná-lo para atividades tecnologicamente mais intensivas e capazes de gerar acumulação de conhecimento.

Os desafios de aumentar a taxa de investimento, promover mudança estrutural do parque produtivo e incrementar o uso de conhecimento na produção defrontam-se com ameaças como a apreciação cambial, o acirramento da concorrência internacional, a carência de infraestrutura física e humana e o progresso tecnológico relativamente lento na indústria de transformação.

Por outro lado, há nítidas oportunidades, tais como: a demanda potencial derivada da realização de grandes eventos esportivos; o poder de compras públicas; oportunidades ambientais e de negócios na área de energia, que podem abrir espaços para que o país ocupe lugar entre os maiores produtores de energia do mundo; e a emergência de um núcleo de empresas inovadoras com acumulação de competências tecnológicas, financeiras e corporativas. Nesse cenário, tem de ser posto em prática um rol variado e extenso de iniciativas, voltadas tanto para o aproveitamento dessas oportunidades quanto para a minimização dos efeitos negativos das ameaças que se colocam.

Um complexo produtivo considerado de grande relevância é o da saúde. A existência de poderoso sistema de promoção da saúde no país, conjugado ao processo de rápido envelhecimento da população, obriga a dispêndios crescentes nesse setor. Assim, estão



incluídos entre os objetivos do Programa o fortalecimento do complexo produtivo-industrial da saúde, ampliando a produção nacional de fármacos, biofármacos, medicamentos, imunobiológicos, equipamentos e materiais de uso em saúde. Das metas a serem alcançadas destacam-se a ampliação da produção local integrada dos insumos e produtos de maior conteúdo tecnológico, estratégicos para o SUS, passando de 8% em 2011 para 35% até 2015 e ampliar a produção nacional de genéricos dos itens com patentes vencidas, passando de 20% em 2011 para 60% até 2015.

É imprescindível promover o desenvolvimento da cadeia produtiva do complexo industrial de defesa, inclusive mediante a utilização do poder de compra governamental e de instrumentos fiscais e creditícios, para alcançar maior autonomia tecnológica e produtiva.

Do mesmo modo, é estratégico modernizar, renovar e ampliar a frota mercante brasileira e o parque nacional de estaleiros para atender à navegação de longo curso, de cabotagem e navegação anterior. Nesse sentido, está entre as metas fomentar a contratação de R\$ 14 bilhões em projetos de embarcações e a construção de 9 estaleiros com recursos do Fundo da Marinha Mercante.

O fortalecimento do setor de Tecnologia da Informação e Comunicação nacional, mediante o incentivo à implantação de indústrias competitivas de componentes e equipamentos eletrônicos, com ênfase no desenvolvimento tecnológico local, posicionando o país como produtor e exportador relevante de software, conteúdos digitais interativos e serviços de TI emerge como objetivo transversal relativamente aos de aprimorar os estímulos à inovação empresarial e de fornecer orientações em prol da competitividade.

Importante ressaltar o papel do extenso e diversificado setor de bens de capital, considerado como promotor do progresso técnico do conjunto da economia, bem como a necessidade de estimular a produção de máquinas, equipamentos e serviços especializados decorrente da própria demanda gerada pela ênfase central no aumento da propensão a investir buscada pela política de desenvolvimento produtivo.

Num cenário internacional cada vez mais globalizado e competitivo, a metrologia, normalização, regulamentação técnica e avaliação da conformidade são ferramentas essenciais para produção de bens e serviços cada vez mais complexos ao prover confiança em toda a cadeia produtiva – do fornecedor da matéria-prima ao consumidor final. Para alcançar esse objetivo, estão previstas a implantação de 10 laboratórios delegados à Rede de Laboratórios Associados ao Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) e a existência de 1.180 organismos de avaliação de conformidade acreditados por aquele órgão.

Também é necessário estimular a inovação, promover a competitividade e favorecer o desenvolvimento tecnológico, econômico e social, por meio da concessão de direitos de propriedade intelectual com qualidade, rapidez e segurança jurídica, aliada à

disseminação da cultura da propriedade intelectual. Entre as metas estão reduzir de 2,5 anos, a partir do pedido de exame, para 1 ano o prazo para manifestação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI quanto à viabilidade dos pedidos de patente, e de 25 para 9 meses o prazo de exame de novos pedidos de registro de marca.

Dentre os objetivos fundamentais, revelam-se, ainda: o fortalecimento dos empreendimentos organizados em Arranjos Produtivos Locais (APLs) por meio do apoio à melhoria de processos e produtos e as iniciativas coletivas, com vistas à desconcentração da produção no país; a promoção da formação de empresas globais e o apoio à internacionalização de empresas brasileiras de capital nacional, tendo como meta internacionalizar 30 empresas da indústria de transformação até 2015; e a ampliação da capacidade da indústria petroquímica nacional e a promoção da substituição competitiva das importações da indústria química.

## CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

O desenvolvimento econômico dos países está cada vez mais assentado na inovação e no desenvolvimento científico e tecnológico. Por isso, o Governo Federal inseriu as políticas de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I) no centro da estratégia de desenvolvimento sustentável do país.

A ampliação das taxas de investimento e de inovação no país criou as condições para que a economia brasileira ingressasse numa rota de crescimento sustentado. No entanto, a continuidade desse processo está condicionada a:

- i) a redução da defasagem tecnológica brasileira em relação à fronteira tecnológica mundial;
- ii) a melhoria de nossa inserção internacional, ampliando a participação de produtos mais intensivos em conhecimento na nossa pauta de exportações;
- iii) a continuidade do processo de inclusão social e de redução da desigualdade e da pobreza; e
- iv) a sustentabilidade ambiental do processo de desenvolvimento.

Para fazer frente a esses desafios, é necessário fortalecer os eixos estruturantes da política de C,T&I, como a formação e capacitação de recursos humanos para a pesquisa e a inovação, o suporte à pesquisa e à infraestrutura científica e tecnológica e o fomento à inovação tecnológica no setor produtivo brasileiro.

O Brasil é um país em estágio intermediário de desenvolvimento tecnológico, mesmo com a ampliação significativa do investimento em atividades de Ciência e Tecnologia (C&T) nos últimos anos. O dispêndio em C&T em relação ao PIB passou de 1,30%, em 2000, para

1,57% em 2009. Enquanto as economias desenvolvidas investem aproximadamente 2% do PIB em atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico (P&D), o Brasil investiu 1,19% do PIB nessas atividades em 2009.

Com a retomada do crescimento econômico, a economia brasileira vem sentindo a falta de pessoal qualificado em várias áreas do conhecimento, especialmente nas engenharias e demais áreas tecnológicas. O Brasil possuía, em 2008, 1,4 pesquisadores por mil pessoas ocupadas, ou seja, menos de 20% da proporção de pesquisadores encontrada em países como Estados Unidos, França, Japão, Canadá, Alemanha, Coreia e Austrália.

É fundamental, portanto, aprofundar o processo de formação e capacitação de recursos humanos qualificados para C,T&I e estimular o intercâmbio de pesquisadores e pós-graduandos brasileiros com as melhores instituições científicas e tecnológicas mundiais. Para atingir esses objetivos, pretende-se alcançar, em 2015, a concessão de 35.000 bolsas voltadas para o Intercâmbio Internacional pelo CNPq. Além disso, será ampliada a participação das engenharias no total de bolsas concedidas pelo CNPq, de 19% para 25%.

Apesar de o Brasil ter ampliado sua participação na produção científica mundial, não houve o mesmo avanço do ponto de vista da produção tecnológica.

A taxa de inovação de empresas inovadoras em relação ao total de empresas na economia brasileira, apesar de ter crescido significativamente no período recente, ainda é bastante inferior à observada nos países desenvolvidos. Menor ainda é a taxa de inovação em produtos novos para o mercado mundial. Isso reforça constatação antiga no Brasil: a distância entre o mundo da ciência e o mundo da tecnologia. É preciso, mais do que nunca, encurtar essa distância, levando em conta que existe grande potencial de retroalimentação entre produção científica e produção tecnológica.

A ciência brasileira tem pouca sintonia com matriz de C&T mundial, que está focada nas áreas tecnológicas como tecnologia da informação, biotecnologia e eletrônica. Investir esforços nessas áreas possibilitará maior integração entre a produção científica e tecnológica do país e gerará oportunidades para que nossa excelência científica seja convertida em maior capacidade de inovação no setor produtivo.

A agenda de C,T&I deverá incluir o fortalecimento, ampliação e modernização qualificada da infraestrutura de P&D das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT) brasileiras. Também é essencial maior integração acadêmica com o setor produtivo, o estabelecimento de redes cooperativas de P&D e a articulação e integração entre os diversos órgãos e instituições que compõe o sistema nacional de C,T&I.

Embora a taxa de inovação das empresas industriais brasileiras tenha aumentado no período recente, ela ainda é bastante inferior à observada nos países desenvolvidos. É preciso fortalecer os instrumentos destinados a ampliar a inovação no setor produtivo brasileiro.

Nesse sentido, um dos principais propósitos do programa é ampliar os investimentos empresariais em P&D de 0,59% do PIB, em 2010, para 0,9% do PIB, em 2015. Pretende-se, ainda, aumentar de 22,3% para 30% a participação de empresas inovadoras que utilizam ao menos um dos diferentes instrumentos de apoio governamental à inovação e elevar de 3.425 para 5.000 o número de empresas que fazem P&D contínuo.

São consideradas prioritárias para a ampliação dos investimentos em P&D da economia brasileira as tecnologias da informação e da comunicação; aeroespacial e de defesa; o complexo econômico-industrial da saúde; e as tecnologias transversais como biotecnologia e nanotecnologia, que possuem aplicações nos mais diversos setores de atividade, e que devem ser fomentadas com ênfase.

Nessa direção, pretende-se aumentar de 41% para 50% a participação dos setores estratégicos no dispêndio empresarial brasileiro em pesquisa e desenvolvimento e promover o aumento em 40% do número de pedidos de patentes de produtos, processos e serviços biotecnológicos depositados no Brasil e no exterior por residentes no país.

A política de C,T&I deverá contribuir para o processo de erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Torna-se fundamental o apoio da C,T&I aos esforços nacionais de erradicação da pobreza, a popularização da C,T&I, a inclusão digital e o extensionismo tecnológico, o desenvolvimento de tecnologias assistivas e a promoção da P&D e da inovação voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável. Da mesma forma, torna-se cada vez mais necessário o desenvolvimento de tecnologias voltadas à construção de uma economia mais verde e mais sustentável.

## **POLÍTICA NUCLEAR**

A política nacional de atividades nucleares tem como objetivos gerais assegurar o uso pacífico e seguro da energia nuclear, desenvolver ciência e tecnologia nucleares e correlatas para medicina, indústria, agricultura, meio ambiente e geração de energia e atender ao mercado de equipamentos, componentes e insumos para indústria nuclear e de alta tecnologia.

Como principais desafios para a política nuclear, destacam-se:

- i) buscar a autonomia e sustentabilidade do país na produção de energia nucleoeletrica;
- ii) ter autossuficiência nas etapas do ciclo combustivel com possibilidade de exportação de excedentes;

- iii) ampliar a oferta de produtos e serviços tecnológicos na área nuclear (saúde, meio ambiente, agricultura e indústria); e
- iv) atender ao previsto na Estratégia Nacional de Defesa, no que se refere ao desenvolvimento de submarino de propulsão nuclear.

O Brasil – face à sua extensão territorial, às reservas uraníferas já asseguradas e ao domínio da tecnologia das diversas etapas do ciclo do combustível – poderá ocupar posição estratégica em relação à oferta de fontes de energia nuclear. Por meio da intensificação da pesquisa e prospecção mineral, está previsto aumentar em 30%, até 2015, a reserva medida de urânio no país, sendo 10% na Região Norte e 20% na Nordeste.

Atualmente, o país possui o domínio tecnológico de todas as etapas do ciclo do combustível nuclear, em escala laboratorial. Em escala industrial, nas etapas de conversão e enriquecimento não há capacidade instalada suficiente para atendimento da atual demanda das Usinas de Angra I e Angra II. Com a entrada em operação de novas usinas, ganha ainda mais relevância a necessidade de expansão da capacidade industrial do ciclo do combustível nuclear, uma vez que se acentuará a atual dependência de serviços e insumos externos. Está entre as metas do PPA atender, a partir produção nacional a 35% da demanda de urânio enriquecido para a Central Nuclear de Angra I.

Seguindo a tendência internacional, o Governo Federal, por meio do Sistema de Proteção do Programa Nuclear Brasileiro (Sipron), deverá aprimorar a segurança das atividades nucleares e o atendimento a situações de emergência. De forma complementar, buscará fortalecer o sistema de regulação nuclear, para garantir o uso seguro e pacífico da energia nuclear e das radiações ionizantes no país. Nesse sentido, uma das metas do Programa é a Implementação do Sistema de Monitoramento dos Indicadores de Segurança de Instalações Nucleares.

Além da geração de energia elétrica, há ampla gama de aplicações da tecnologia nuclear na indústria, em saúde, no meio ambiente e na agricultura, que demandam, continuamente, a realização de pesquisas científicas e tecnológicas, bem como o desenvolvimento de novos e melhores produtos e serviços, que contribuem diretamente para a qualidade de vida da população.

Na área da medicina nuclear, são utilizados radiofármacos para diagnósticos, terapias, avaliação e tratamento de neoplasias, cardiopatias, neuropatias e outras enfermidades. Atualmente, mais de 300 clínicas e hospitais em diversos locais do país realizam procedimentos de medicina nuclear. O Brasil apresenta demanda crescente por este tipo de serviço, com taxa em torno de 10% ao ano. Com o objetivo de prover o atendimento integral da demanda nacional por esses insumos e o desenvolvimento de pesquisas aplicadas em vários campos da ciência, está previsto o desenvolvimento do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), projeto para o qual se prevê 50% de sua implantação durante o período do PPA, em Iperó (SP).

É necessário, também, incrementar a renovação e a reposição dos quadros técnicos existentes. Para tanto, será implantado programa de formação especializada do setor nuclear, envolvendo universidades e centros tecnológicos, voltados para os segmentos de pesquisa avançada, desenvolvimento tecnológico e indústria nuclear. Com isso, pretende-se formar 164 novos profissionais em temas de interesse do setor nuclear.

## **POLÍTICA ESPACIAL**

Este programa trata da política governamental de construção e consolidação de capacidade autônoma no desenvolvimento tecnológico, construção e operação de sistemas espaciais e suas aplicações, além da infraestrutura terrestre necessária para a consecução das atividades espaciais. Estão incluídos nessas atividades o desenvolvimento, a construção e a operação de foguetes (suborbitais e veículos lançadores), satélites e suas cargas úteis e centros de lançamento, bem como as atividades de normalização e certificação de sistemas espaciais, de propriedade intelectual e de desenvolvimento de capital humano, entendidos como essenciais para a sustentabilidade de um programa espacial nacional completo e autônomo.

As atividades espaciais oferecem diversos benefícios socioeconômicos, decorrentes das aplicações dos satélites artificiais em diversas áreas, como previsão de tempo e clima, inventário e monitoramento de recursos naturais, telecomunicações, navegação e ciência. As características geoeconômicas do Brasil, como a grande extensão territorial, as vastas regiões de florestas tropicais, as amplas áreas de difícil acesso e baixa ocupação, as extensas fronteiras e costa marítima e o significativo volume de recursos naturais, fazem com que as potencialidades de aplicação da tecnologia espacial sejam ainda mais importantes.

A política também busca a autonomia tecnológica associada à expansão e consolidação de uma infraestrutura própria de sistemas espaciais, de especialistas, de pesquisa e de serviços, buscando reduzir a dependência com relação às necessidades de acesso a dados e informações providos por esses sistemas ou às decisões tomadas em outros países.

Assim, considerando que as aplicações espaciais são decorrentes de serviços prestados por satélites, essa autonomia exige a capacidade de produção de satélites no país e de infraestrutura terrestre que permita seu controle e operação. Uma vez que um satélite, para ser funcional, precisa ser lançado em órbita, a autonomia exige também a produção de veículos lançadores de satélites (foguetes) e de centro de lançamento no país, onde possam ser lançados.

No desenvolvimento e construção dessa autonomia, a capacitação da indústria nacional para desenvolver e produzir sistemas espaciais completos é outro importante aspecto da política espacial, que busca a ampliação e organização da cadeia de valores e de fornecedores de bens e serviços para o setor espacial.

Atualmente, o Brasil possui dois satélites em órbita, os satélites de coleta de dados SCD-1 e SCD-2, os primeiros satélites desenvolvidos e construídos no Brasil a entrarem em órbita. Os principais serviços são ofertados aos brasileiros por satélites desenvolvidos e lançados no exterior.

Todos os satélites brasileiros foram levados à órbita a partir de centros de lançamento no exterior e com veículos lançadores estrangeiros. Embora o país possua dois centros de lançamento, o Centro de Lançamento de Alcântara/MA (CLA) e o Centro de Lançamento da Barreira do Inferno/RN (CLBI), o Brasil ainda não tem a capacidade de lançamento de satélites, representada por um veículo lançador de satélites (VLS) funcional, apesar dos esforços nesse sentido. Assim, o país ainda depende de outros países para colocar em órbita cada um dos satélites que desenvolve. Em comparação, os outros países do BRIC possuem capacidade espacial consideravelmente maior.

Para que o Brasil garanta aos seus cidadãos o usufruto dos serviços espaciais, com autonomia, é necessário que sejam desenvolvidos e levados a órbita novos satélites, especialmente para observação do território, meteorologia, telecomunicações e aplicações científicas, capazes de prestar serviços compatíveis com as necessidades do Estado e da sociedade brasileira.

Também é importante garantir o acesso ao espaço para os satélites brasileiros, desenvolvendo e lançando um VLS a partir de Alcântara. Ainda que esse primeiro modelo de VLS não seja capaz de levar a órbita os satélites brasileiros atualmente em desenvolvimento, por limitação de sua capacidade, este é um passo importante no caminho da autonomia do Brasil em relação à capacidade de lançamento de satélites.

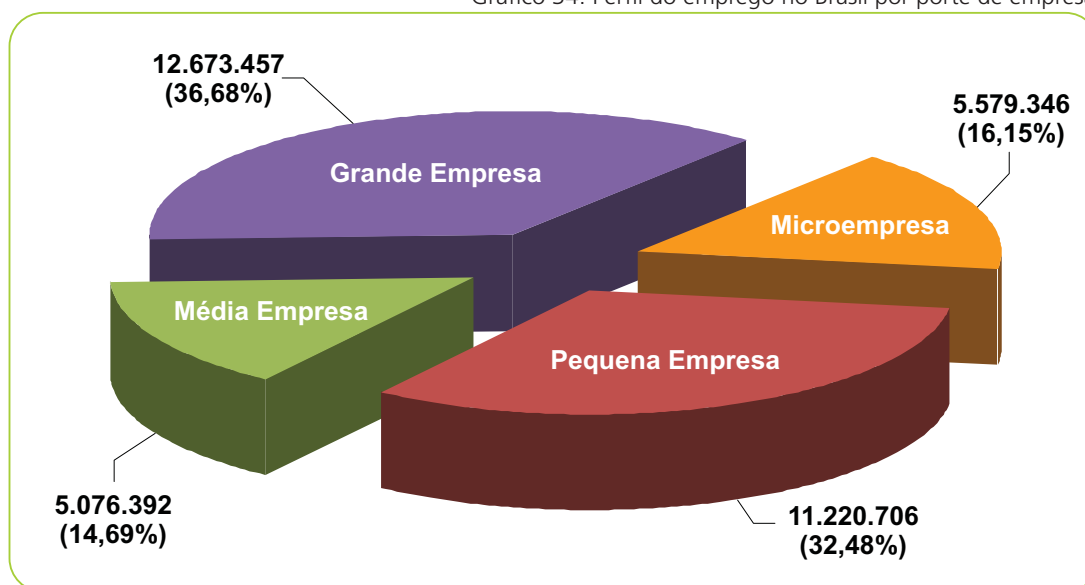
É, ainda, de grande importância que o desenvolvimento e construção de sistemas espaciais dêem-se com ampla participação da academia e da indústria privada brasileira, e que o setor privado passe a produzir equipamentos espaciais que já tenham tecnologia dominada no Brasil. Para isso, será necessária a promoção do desenvolvimento industrial de toda a cadeia produtiva vinculada às atividades espaciais.

Por fim, o Brasil deve aproveitar a oportunidade que se apresenta na forma de uma localização geográfica privilegiada para o lançamento de satélites, especialmente para órbita geoestacionária, e desenvolver a infraestrutura necessária para a exploração comercial desse tipo de serviço. Nesse contexto, a operação da empresa binacional brasileiro-ucraniana Alcântara Cyclone Space (ACS) permitirá ao Brasil participar do restrito mercado internacional de lançamento de satélites.

## MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

As micro e pequenas empresas (MPEs) desempenham papel importante no cenário econômico brasileiro, contribuindo destacadamente para a geração de empregos, com 17 milhões de postos de trabalho, o que corresponde a 48% do emprego formal. Contribuem ainda para a geração de renda e para a diversificação e desconcentração espacial da atividade econômica.

Gráfico 34. Perfil do emprego no Brasil por porte de empresa.



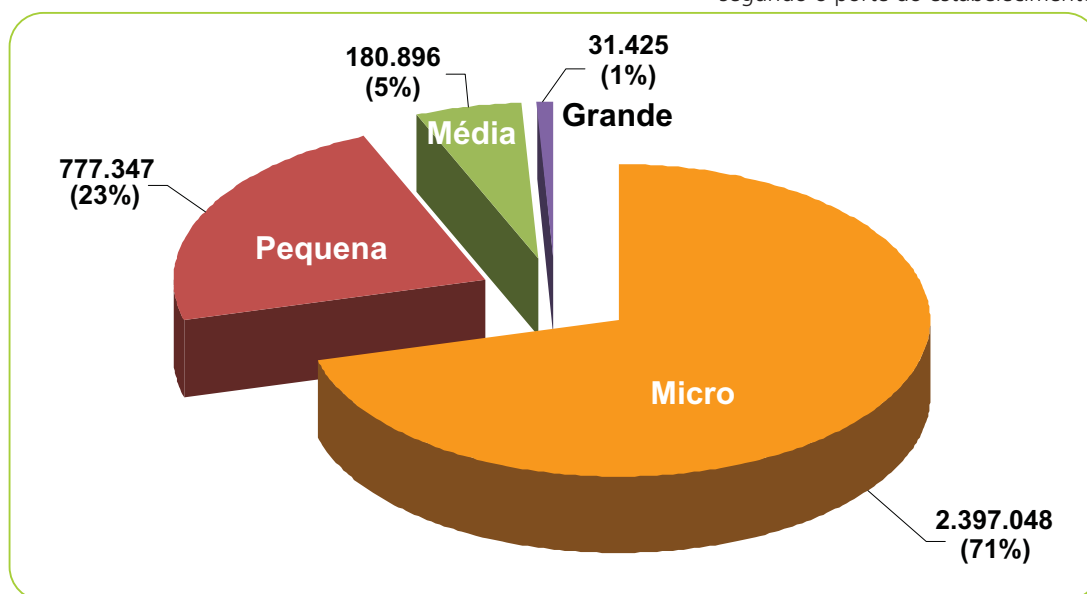
Fonte: CAGED/RAIS/MTE/2010.

Obs.: a) os dados foram categorizados de acordo com a classificação do porte empresarial adotada na Resolução GMC nº 59/98; b) os dados excluem a participação do emprego gerado pelas atividades de administração pública.

Considerando apenas as empresas com vínculo empregatício efetivo, existem atualmente no Brasil cerca de 3,4 milhões de empresas em funcionamento, das quais 94% são de micro e pequeno porte. Em termos da composição setorial, observa-se predominância dos setores de comércio e serviços, que juntos concentram aproximadamente 75,5% das micro e pequenas empresas em funcionamento.



Gráfico 35. Empresas formais em funcionamento no Brasil, segundo o porte do estabelecimento.



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais(RAIS)/Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/2010  
 Obs.: a) os dados foram categorizados de acordo com a classificação do porte empresarial adotada na Resolução GMC nº 59/98;  
 b) os dados excluem os estabelecimentos classificados nas atividades de administração pública.

A importância das MPEs na estrutura da atividade econômica brasileira contrasta com um cenário de graves e sensíveis gargalos enfrentados por essas empresas, tanto estruturais quanto intrínsecos à sua própria estrutura de gestão, que limitam em grande medida sua competitividade e capacidade de manutenção e sustentabilidade no médio e longo prazos.

Entre os gargalos mais importantes, destacam-se questões como o acesso precário ao crédito, à tecnologia e à inovação, falta de capacitação técnica e gerencial, regulamentação insuficiente do setor, ônus burocrático e distorções fiscais, previdenciárias e trabalhistas. Estas restrições se refletem principalmente na baixa competitividade e no alto índice de mortalidade empresarial nos primeiros anos de vida do negócio.

Este alto índice de mortalidade é comprovado quando comparamos, por exemplo, a taxa de mortalidade nos dois primeiros anos de vida para as MPEs constituídas em 2005 no Brasil - 22%, e em Portugal e Estados Unidos da América - em torno de 10%, no mesmo período.

Contudo, a maior qualificação do empresariado brasileiro e a melhoria do ambiente de negócios em decorrência da consolidação econômica do Brasil têm contribuído para reduzir o índice de mortalidade empresarial nos últimos anos.

E é neste novo cenário de desenvolvimento econômico e social brasileiro que se vislumbra a grande oportunidade de consolidação do papel das micro e pequenas empresas como base de um desenvolvimento duradouro, sustentável e inclusivo. E, neste contexto, o

empreendedorismo, enquanto forma de melhoria das condições socioeconômicas dos indivíduos, amplia sua relevância. As boas práticas empreendedoras devem ser mais disseminadas, podendo resultar em bolsões de inovação e de produtividade únicos no globo.

Em relação ao caráter inclusivo desse novo ciclo de crescimento, o artesanato brasileiro e os Arranjos Produtivos Locais (APLs) constituem vetores importantes para a manifestação das especificidades regionais e locais da atividade econômica das micro e pequenas empresas.

Enquanto que o artesão brasileiro figura como um importante agente de produção dentro das cadeias de atividade econômica de menor porte econômico relativo, os APLs são fortes catalisadores para a desconcentração da produção de MPEs, em termos regionais e locais.

Existem, atualmente, no Brasil, 1.491 aglomerações produtivas identificadas, em diferentes estágios de desenvolvimento, envolvendo atividades produtivas de 97 diferentes segmentos, presentes em 2.499 municípios. Neste programa temático, uma meta para 2015 é capacitar 100 mil micro e pequenas empresas e/ou empreendedores, inclusive as artesanais e as organizadas em APLs, assim distribuídos regionalmente: Norte, 5.000 unidades; Nordeste, 20.000; Centro-Oeste, 15.000; Sudeste, 40.000; Sul, 20.000.

Outro instrumento importante para o fortalecimento dos processos de inclusão das MPEs neste novo ciclo de crescimento econômico e social reside na figura jurídica do Empreendedor Individual, criada para reduzir a informalidade no Brasil. Para o Registro Mercantil, significa uma quebra de paradigma, ao possibilitar, em minutos, via internet, a abertura e o funcionamento de empresas. De acordo com dados do Portal do Empreendedor, mais de 1,2 milhão de pessoas já se formalizaram como empreendedores individuais, até meados de junho/2011.

Ao se formalizar, o empreendedor passa a ter acesso a benefícios previdenciários como aposentadoria por idade e invalidez; auxílios doença, acidente e reclusão; pensão por morte; e salário maternidade. Os inscritos adquirem também CNPJ, podem emitir notas fiscais, participar de compras governamentais e ter acesso a crédito e financiamento.

Em relação à atuação estratégica do Governo Federal de forma a fortalecer as MPEs, esta pode melhorar os mecanismos fiscais, creditícios e regulatórios; o uso do poder de compra do setor público; o apoio continuado à inovação e evolução tecnológica; e o fortalecimento e aproveitamento das vocações regionais e locais.

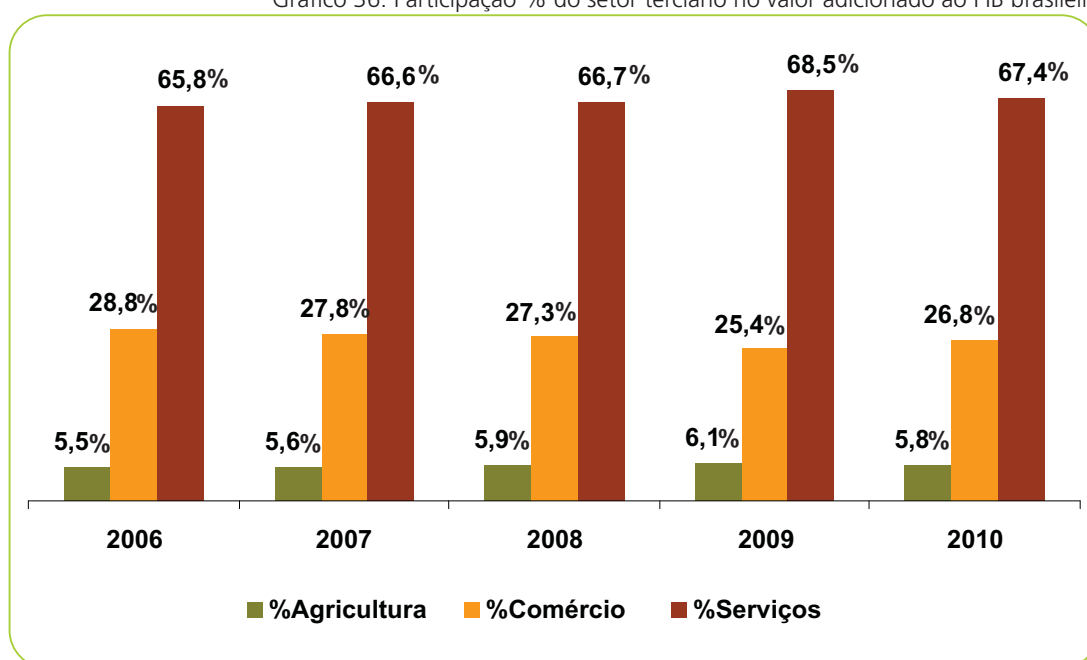
De forma a buscar o fortalecimento das MPEs, o programa busca algumas metas, tais como: 1) regulamentar vários aspectos da Lei Complementar 123 de 2006; 2) Capacitar 100 mil micro e pequenas empresas e/ou empreendedores, inclusive as artesanais e as organizadas em APLs; 3) Incluir a agenda brasileira de desenvolvimento das micro e pequenas empresas nas principais instâncias internacionais de cooperação; e 4) Elaborar diagnósticos regionais sobre as tipologias de produção artesanal no Brasil.

## COMÉRCIO E SERVIÇOS

O Brasil é um novo país impulsionado pelo aumento de consumo e pela multiplicação de empresas e das oportunidades de investimento, tanto em áreas tradicionais quanto em áreas novas.

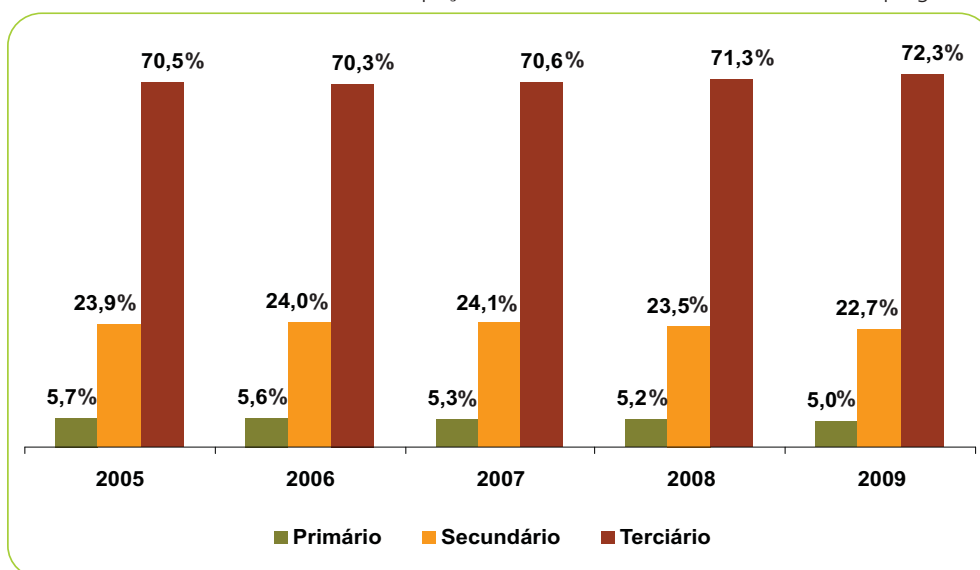
A importância do setor terciário, que envolve as atividades de comércio e serviços, vem ganhando a atenção de investidores e dos Governos Federal, Estaduais e Municipais não só por sua dimensão em termos de renda – nos últimos anos, o setor foi um dos propulsores do desenvolvimento econômico no País, sendo responsável por mais de 67% do PIB brasileiro em 2010 – e emprego, pois engloba 72,3% dos trabalhadores formais, mas também em razão da sua relevante interface com os demais segmentos produtivos, como a indústria e o agronegócio.

Gráfico 36. Participação % do setor terciário no valor adicionado ao PIB brasileiro



Fonte: IBGE / Elaboração: SCS/MDIC

Gráfico 37. Participação % do setor terciário no número de empregos formais\*



\* Excluídos do setor terciário os empregos do setor público  
Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego - RAIS/ Elaboração: SCS/MDIC

Nos últimos cinco anos, o Brasil incluiu 16 milhões de cidadãos nas classes A e B e aumentou em 39 milhões os cidadãos da classe C. Nas próximas décadas o Brasil estará vivendo um momento positivo, decorrente da mudança da estrutura etária da pirâmide populacional. No entanto, essa janela de oportunidade pouco contribuirá para a solução dos problemas sociais se o País não for capaz de absorver a mão de obra disponível e incentivar suas potencialidades para a elevação da produção e da produtividade.

Nesse sentido, o Plano Brasil Maior, lançado em 2011, está fundamentado em parcerias entre diversas instituições do Governo Federal e do setor privado. Nessa nova política está contemplado o Plano Nacional de Comércio e Serviços (PNCS).

O PNCS busca orientar, por meio de ações coordenadas entre o setor público e privado, um modelo mais dinâmico de desenvolvimento do setor terciário, mediante a promoção de iniciativas para concretização de todo seu potencial de geração de empregos e riquezas, voltado para o crescimento sustentável da economia nacional e a melhoria do bem-estar dos cidadãos.

Esse plano privilegia ações voltadas para a melhoria do ambiente de negócios, mediante simplificação de procedimentos para registro e legalização de empresas, o aumento da satisfação do consumidor, por meio da crescente melhoria da qualidade e da oferta dos serviços prestados, da capacitação de mão de obra e da inovação, entre outras. As principais metas nessa direção são:

- Concessão de registro na Junta Comercial para as micro e pequenas empresas de baixo risco no prazo de até 2 dias úteis, para atos sujeitos a decisão singular, e de até 5 dias úteis para empresas de baixo risco, no caso de atos sujeitos a decisão colegiada;
- Elaboração do Atlas de Comércio; e
- Elaboração do Atlas de Serviços.

## COMÉRCIO EXTERIOR

Nos últimos anos tem se observado uma mudança significativa na estrutura da economia mundial. Países em desenvolvimento estão apresentando índices de crescimento econômico acelerados em comparação com as economias avançadas. Esse fenômeno se intensificou após a eclosão da crise econômica mundial de 2008. Uma consequência disso é a crescente participação dos países em desenvolvimento no total das importações mundiais. Em 2003 os emergentes contribuíam com apenas 24,6% das importações mundiais. Seis anos depois, em 2009, essa participação subiu para 33,2%.

Esse contexto também tem favorecido as exportações brasileiras, que constituem fonte importante de demanda para a produção nacional e tem papel significativo no crescimento da renda nacional e equilíbrio no balanço de pagamentos no longo prazo. Elas passaram de US\$ 73,1 bilhões em 2003 para US\$ 198 bilhões em 2008, apresentando crescimento médio de 22,1% ao ano no período. Com a crise, houve queda significativa de 22,7% em 2009, mas a recuperação de 32% em 2010 mais do que compensou o declínio anterior.

A taxa de crescimento das exportações brasileiras acima da média mundial elevou nossa participação no total mundial de 0,88% em 2000 para 1,33% em 2010, segundo estimativas da SECEX, com base em dados da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A indústria de transformação ainda tem papel predominante na composição da nossa pauta exportadora, representando cerca de 63% do total exportado, apesar do aumento recente da indústria extrativa que passou de 6,7% em 2000 para 23,7% em 2010.

Cabe observar que grande parte das exportações está concentrada em poucas empresas, localizadas em pequeno número de Estados brasileiros. Ademais, em um contexto de menor crescimento das economias avançadas, de vigoroso crescimento do mercado interno e da forte competição de outros países em desenvolvimento, particularmente a China, o desafio de exportar produtos de maior valor agregado tem se tornado cada vez maior.

Desse modo, para garantir o aproveitamento de todo potencial da economia brasileira, é fundamental que o Governo Federal continue a atuar de forma a propiciar às empresas brasileiras melhores condições de competitividade no mercado nacional e internacional, promovendo, dentre outras ações: a simplificação, a desburocratização e a modernização das normas e sistemas de gestão do comércio exterior; a divulgação dos produtos e marcas brasileiros no mercado internacional; o acesso a mercados aos produtos brasileiros; e o fortalecimento dos sistemas de combate a práticas desleais e ilegais de comércio.

As metas principais estabelecidas para o Programa são:

- a simplificação dos procedimentos aduaneiros, reduzindo os tempos de despacho de importação de 2,22 dias para 1,5 dia, e o despacho de exportação de 0,51 para 0,4 dia;
- o aumento de 31 para 89 do número de empresas beneficiadas pelo PROEX Equalização, de 35 para 100 do número de empresas beneficiadas pelo Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e de 371 para 1060 do número de empresas beneficiadas pelo PROEX Financiamento;
- a elevação em 27,5% do número de empresas apoiadas pela Apex-Brasil; e
- o aumento em 20% do número de empresas brasileiras que utilizam o regime aduaneiro especial de *drawback*.

## AGROPECUÁRIA SUSTENTÁVEL, ABASTECIMENTO E COMERCIALIZAÇÃO

O setor agropecuário é de fundamental importância econômica e social para o Brasil, sendo responsável por relevante parcela da produção mundial de alimentos, obtida pela incorporação de novas tecnologias e capacitação dos produtores, amparada em pesquisas de ponta, que produziram verdadeira revolução na economia brasileira. O bom desempenho do setor possibilitou oferecer à população brasileira alimentos em quantidade, diversificação, qualidade e preços que minimizaram os efeitos inflacionários da demanda interna por alimentos e combustíveis.

A produção agropecuária brasileira é alocada primariamente para abastecer o mercado interno, gerando empregos e renda, mas gera também importante volume de divisas cambiais, com a exportação dos excedentes. No papel de país exportador, o Brasil é um protagonista da segurança alimentar no mundo, assim como no segmento de tecnologias e matérias-primas para a geração de energia a partir de fontes renováveis.

O Brasil deverá identificar e estabelecer novas estratégias para enfrentar os desafios que se colocam para manter e fortalecer a sua posição de liderança no mercado, a sua capacidade produtiva e tornar o produto agrícola brasileiro não apenas competitivo, mas de elevada qualidade, com sistemas produtivos aderentes aos parâmetros de justiça social e equilíbrio ambiental.

Nas próximas décadas, a agropecuária nacional tem pela frente importantes desafios: mitigar sua contribuição às mudanças climáticas e se adaptar aos novos cenários climáticos, promovendo a expansão sustentável da atividade, garantindo a segurança alimentar e energética dos brasileiros e contribuindo para a oferta mundial de alimentos e de energia.

Em termos macroeconômicos, o setor representava em 2010, 22,4% do PIB e 37,9% das exportações nacionais, gerando 37% dos empregos (Fonte: CEPEA-USP, Banco Central, MAPA e IPEA). Por outra vertente, o panorama do Censo Agropecuário de 2006 aponta que os estabelecimentos rurais ocupavam 329,9 milhões de hectares, sendo 18% (59,8 milhões de hectares) destinados a lavouras e 48% (158,7 milhões de hectares) a pastagens.

O setor agropecuário atua intrinsecamente em ambiente de elevados riscos, associados a problemas climáticos, sanitários e mercadológicos, tais como secas, doenças, pragas, variações de preço e imposição de barreiras comerciais, que podem comprometer o desempenho econômico e a renda do produtor rural.

Neste programa temático estão contempladas as políticas e os instrumentos de ação para:

- o Fomento à Produção, em que o crédito rural, nas modalidades de custeio, investimento e comercialização, desempenha papel central;
- a Gestão do Risco Agrícola, com iniciativas de aprimoramento do zoneamento agroclimático, monitoramento meteorológico e seguro rural;
- o Abastecimento e Comercialização, por meio da política de garantia de preços mínimos ao produtor – PGPM, da melhoria no escoamento da produção, da regulação dos estoques;
- a Armazenagem, com o aumento da capacidade estática dos armazéns públicos e a certificação das unidades armazenadoras;
- a Defesa e da Promoção Internacional dos produtos brasileiros;
- a Sustentabilidade na Agropecuária, por meio da promoção da agricultura orgânica e de outros sistemas de produção com a agregação de valores ambientais, sociais e econômicos à atividade rural;
- a Agricultura de Baixa Emissão de Carbono, com o Plano ABC, que foca na adaptação do setor às mudanças climáticas e na redução das emissões de gases de efeito estufa;
- a Agregação de Valor à Agropecuária, promoção do associativismo e cooperativismo e melhoria da infraestrutura produtiva que viabilize a redução de custos e perdas;
- a Agroenergia, com iniciativas para a produção de biomassa como fonte energética e vetor de desenvolvimento rural; e
- a Política de Modernização da Gestão Institucional, com reforço da gestão estratégica na execução e revisão das políticas setoriais e no provimento de serviços de qualidade à sociedade.

Para atingir os objetivos, foram estabelecidas várias Metas e dentre elas destacamos as principais: i) Ampliar a área coberta pelo seguro rural de 6,7 para 30 milhões de hectares;

ii) Elevar a capacidade estática de armazenagem da rede própria da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) de 2,148 milhões de toneladas para 2,792 milhões de toneladas; iii) Implantar 900 Unidades de Teste e Demonstração em sistemas agropecuários de produção sustentável dentro do Plano de Agricultura de Baixo Carbono (ABC); iv) Mapear as áreas prioritárias para implantação de sistemas produtivos sustentáveis; v) Capacitar 40 mil produtores e 20 mil técnicos do setor em tecnologias apropriadas aos sistemas orgânicos e/ou mecanismos de controle da qualidade orgânica; e vi) Ampliar de 26 para 90 os núcleos de estudos em agroecologia na rede federal de educação científica e tecnológica. Observe-se que as metas foram devidamente regionalizadas no território, de acordo com as grandes regiões brasileiras.

Desta forma, considerando o interesse social e as incertezas em que o setor agropecuário opera, é fundamental a participação do Estado, que aporta e gerencia vários instrumentos e políticas para garantir o abastecimento, a segurança alimentar, a renda dos produtores rurais, a preservação do meio ambiente, a geração de divisas e a sustentabilidade do agronegócio brasileiro

## INOVAÇÕES PARA A AGROPECUÁRIA

O Brasil é internacionalmente reconhecido por sua capacidade de gerar conhecimentos e tecnologias inovadoras que muito contribuíram para o sucesso da agricultura tropical.

O programa Inovações para a Agropecuária foi desenvolvido com suporte nas leis e nos dispositivos setoriais, de forma transversal e multidisciplinar, pelos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), da Ciência e Tecnologia (MCT), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Pesca e Aquicultura (MPA), do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Meio Ambiente (MMA), do Desenvolvimento Social (MDS) e da Integração Nacional (MI), para fazer a interface da CT&I com as políticas públicas setoriais correlatas à agricultura, que demandam novos conhecimentos e inovações: agropecuária sustentável, abastecimento e comercialização, agricultura irrigada, biodiversidade e florestas.

A importância da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) agropecuária pode ser verificada nos dados da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) que revelam ser a pesquisa do setor público a principal fonte de crescimento da Produtividade Total de Fatores (PTF) na agropecuária, por outro lado, estudos mostram que o aumento de 1% nos gastos em P&D agropecuária, feitos pela Embrapa, impacta positivamente 0,17% esta mesma PTF.



A Tabela abaixo apresenta ganhos de produção no período de 1975-2008, para produtos selecionados.

Tabela 23. Ganhos de Produção na Nova Era Tecnológica (1.000 t)

| Produto                    | 1975    | 2008    | Taxa Anual (%) |
|----------------------------|---------|---------|----------------|
| Algodão                    | 1.748   | 3.983   | <b>2,53</b>    |
| Arroz                      | 7.782   | 12.062  | <b>1,34</b>    |
| Batata – inglesa           | 1.655   | 3.074   | <b>2,45</b>    |
| Cana-de-açúcar             | 91.525  | 645.300 | <b>6,10</b>    |
| Carne bovina               | 2.115   | 10.382  | <b>4,94</b>    |
| Carne de frango            | 878     | 10.216  | <b>7,72</b>    |
| Carne suína                | 760     | 3.107   | <b>4,36</b>    |
| Feijão                     | 2.283   | 3.461   | <b>1,27</b>    |
| Laranja                    | 5.145   | 18.538  | <b>3,96</b>    |
| Leite (bilhões de litros)  | 8       | 28      | <b>3,89</b>    |
| Milho                      | 16.335  | 58.933  | <b>3,96</b>    |
| Ovos (milhões de dúzias)   | 878     | 3.074   | <b>3,87</b>    |
| Soja                       | 9.893   | 59.243  | <b>5,57</b>    |
| Trigo                      | 1.788   | 6.027   | <b>3,75</b>    |
| População (mil habitantes) | 105.380 | 189.613 | <b>1,80</b>    |

Fontes: IBGE e Conab

Nesse sentido são vários os desafios a serem enfrentados, no interesse social de garantir a segurança alimentar da população, manter a competitividade da agropecuária nacional, aumentar os empregos e melhorar a renda, saúde e educação dos produtores:

- (i) o desenvolvimento e a incorporação de conhecimentos e inovações tecnológicas e organizacionais na agropecuária brasileira;
- (ii) a transferência tecnológica (TT) para o setor agropecuário nacional;
- (iii) a inclusão tecnológica dos pequenos e médios produtores, assim como da agricultura familiar;
- (iv) a viabilização da sustentabilidade produtiva e ambiental; e
- (v) a implantação da agricultura de baixa emissão de carbono e de outras alternativas tecnológicas sustentáveis.

O programa concentrará os esforços para a identificação, o monitoramento e a atuação sobre as principais forças, agentes e fatos portadores de futuro que influenciarão a Pesquisa e Desenvolvimento da tecnologia agropecuária nas próximas décadas (e.g. mudanças climáticas, uso sustentável da biodiversidade, genética, transgenia e nanotecnologia), bem como a gestão do conhecimento e a atuação internacional na forma de parcerias e convênios, a integração dos agentes que compõem o sistema de pesquisa agropecuária brasileiro, a formação de novos pesquisadores e a transferência de tecnologias aos produtores rurais.

As principais políticas e instrumentos de ação abordados por este programa temático são:

- (i) P&D para atender aos desafios nacionais, promovendo a competitividade, a adaptação às mudanças climáticas e a sustentabilidade setorial;
- (ii) modernização da infraestrutura, da estrutura institucional e da gestão, com atuação nacional e internacional em P&D agropecuária;
- (iii) P&D para as regiões cacauceiras e o fortalecimento das suas cadeias produtivas;
- (iv) agregação de valor aos processos, sistemas, produtos e serviços agropecuários via qualificação de recursos humanos e fomento das várias modalidades de propriedade intelectual.

O programa está alinhado com os objetivos de governo voltados para reduzir a miséria, melhor definir zoneamentos agrícolas, melhorar as estimativas de safras e gestão de riscos agroclimáticos e proteger a propriedade intelectual pela proteção do patrimônio genético, das cultivares desenvolvidas e organização de cadeias agropecuárias para uso da indicação geográfica e de marcas coletivas.

As principais Metas dos Objetivos deste Programa são: i) Executar uma carteira de P&D e TT com, em média, 750 projetos ao ano; ii) Implantar a unidade Embrapa Quarentena Vegetal; iii) Estabelecer 2 cenários de referência nacionais para Recuperação de Pastagens Degradadas e Integração Lavoura-Pecuária-Floresta; iv) Promover a formação de competências na Embrapa e Organizações Estaduais de Pesquisa em Agricultura, beneficiando 5.550 profissionais, em áreas portadoras de futuro ou áreas emergentes do conhecimento técnico-científico; v) Implementar 12 projetos com foco em inovação no agronegócio (Propriedade Intelectual, Biotecnologia, Agricultura de Precisão -AP, Recursos Genéticos); vi) Ampliar de 1658 para 2298 o número de cultivares protegidas; e vii) Ampliar de 65 para 150 o número de cadeias produtivas organizadas para o uso de indicações geográficas e marcas coletivas.

## AGRICULTURA IRRIGADA

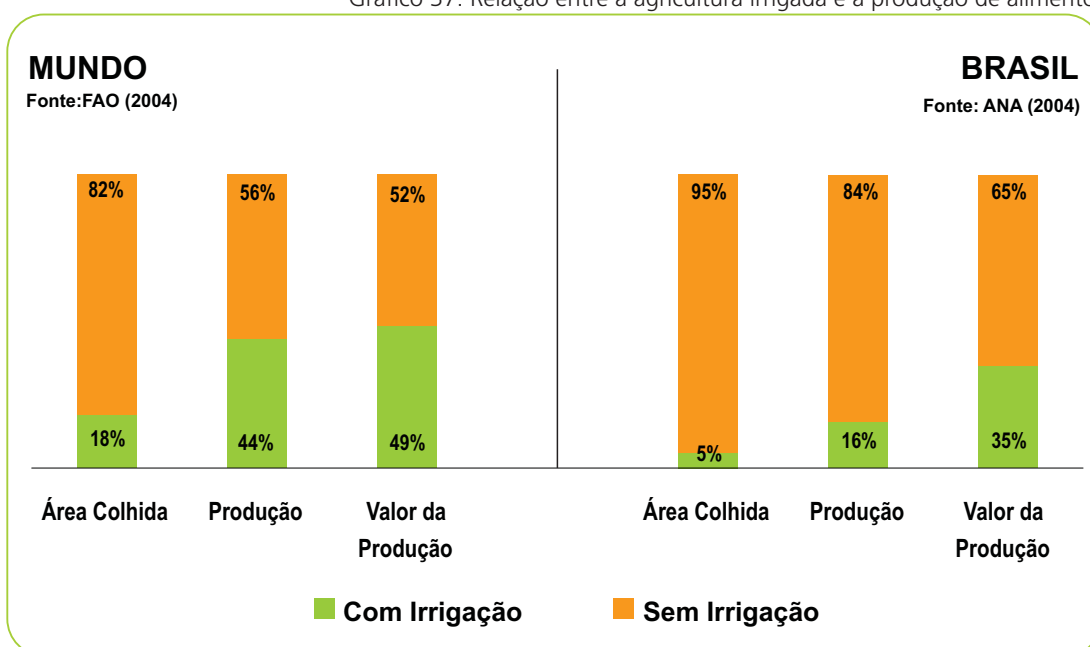
As projeções divulgadas pela ONU estimam que a população mundial, de atuais 6,78 bilhões, atinja 8,13 bilhões de pessoas em 2030 e, segundo estimativas do IBGE de 2008, a população brasileira, que hoje é de cerca de 190,73 milhões de pessoas, deve alcançar 216,41 milhões em 2030. Considerando esse crescimento populacional e a melhoria da renda de expressivas parcelas da população brasileira obtida ao longo das últimas décadas, certamente haverá aumento na demanda de alimentos.

As alternativas para o aumento da oferta de alimentos são: a redução das perdas nos processos de produção, processamento e distribuição - que apresenta potencial limitado de ganhos; a abertura de novas áreas destinadas ao plantio e à pecuária - o que também é limitado pelas questões ambientais e pela competição com outras atividades; e o aumento da produtividade das áreas ativas.

O aumento da produtividade implica maior produção por unidade de área, o que resulta em menor pressão para a expansão da área agrícola que seria necessária para atender a crescente demanda de alimentos. Esse incremento na produtividade pode ser potencializado pela associação das técnicas de irrigação e de drenagem, o que permite o controle da água disponibilizada ao desenvolvimento das culturas. A irrigação é uma técnica que possibilita o fornecimento de água às plantações, no tempo e na quantidade necessária ao pleno desenvolvimento vegetativo, enquanto os sistemas de drenagem permitem o escoamento da água que excede a necessidade das plantas.

A comparação da agricultura irrigada no Brasil com o cenário internacional ilustra o grande potencial de expansão da atividade no País. No cenário mundial, 44% do total da produção de alimentos provém de 18% da área cultivada que é irrigada, os demais 56% da produção são provenientes de métodos tradicionais de agricultura sem irrigação, que ocupam 82% da área colhida. No Brasil, apenas 5% da área colhida é irrigada, o que corresponde a 16% do total da produção de alimentos, conforme dados da ONU.

Gráfico 37. Relação entre a agricultura irrigada e a produção de alimentos



Fonte: FAO, 2009. ANA, 2006. ITEM, 2008. Elaboração SPI/MP.

Segundo os dados do Censo Agropecuário de 2006, a Região Sudeste concentra a maior parte das áreas irrigadas do País com 37% do total, seguida pelas Regiões Sul com 27%, Nordeste com 22%, Centro-Oeste com 12% e Norte com 2%. Apesar de necessitarem de detalhamento, estudos preliminares apontam que as Regiões Norte e Centro-Oeste

apresentam os maiores potenciais de aplicação das técnicas de irrigação e drenagem.

Para que o aproveitamento desse potencial se realize é premente que haja a modernização da Política Nacional de Irrigação com a promoção de incentivos fiscais, da facilitação ao acesso ao crédito, da disseminação de pesquisa e tecnologia, da ampliação do período de tarifas diferenciadas de energia elétrica para a atividade e da regularização fundiária de todos os perímetros de irrigação. De forma semelhante, para que os investimentos alcancem a máxima eficácia é necessário que sejam orientados por um Plano Nacional de Irrigação e que haja uma estrutura institucional adequada à gestão da política.

Entre as principais metas do Programa estão: a ampliação da atual área irrigada pelo setor privado em 100% nos próximos 4 anos; a aprovação do novo marco legal da Política Nacional de Irrigação; a implantação do Sistema Nacional de Informações sobre Agricultura Irrigada; a transferência da gestão de 18 perímetros públicos de irrigação, a conclusão das infraestruturas para ampliar a área irrigada em 193.137 ha; a regularização fundiária de 61 projetos públicos de irrigação; a disponibilização de R\$ 4 bilhões para linhas de crédito destinadas a Agricultura Irrigada; a disponibilização de serviços de Assistência Técnica Rural (ATER) para 25.000 pequenos produtores dos projetos públicos de irrigação; a obtenção da conformidade ambiental de 61 perímetros em fase de operação e a construção da infraestrutura de apoio à produção em 44 perímetros públicos de irrigação.

## PESCA E AQUICULTURA

No Brasil, a pesca e a aquicultura são pilares essenciais para a inclusão social, pois são atividades de grande potencial de desenvolvimento. Isto se deve ao fato de o setor absorver parcela importante da população que se encontra no limiar da exclusão social. No setor pesqueiro, são cerca de 1 milhão de trabalhadores que têm no pescado o seu principal meio de vida, além de mais 3,5 milhões de empregos indiretos em toda a cadeia do pescado.

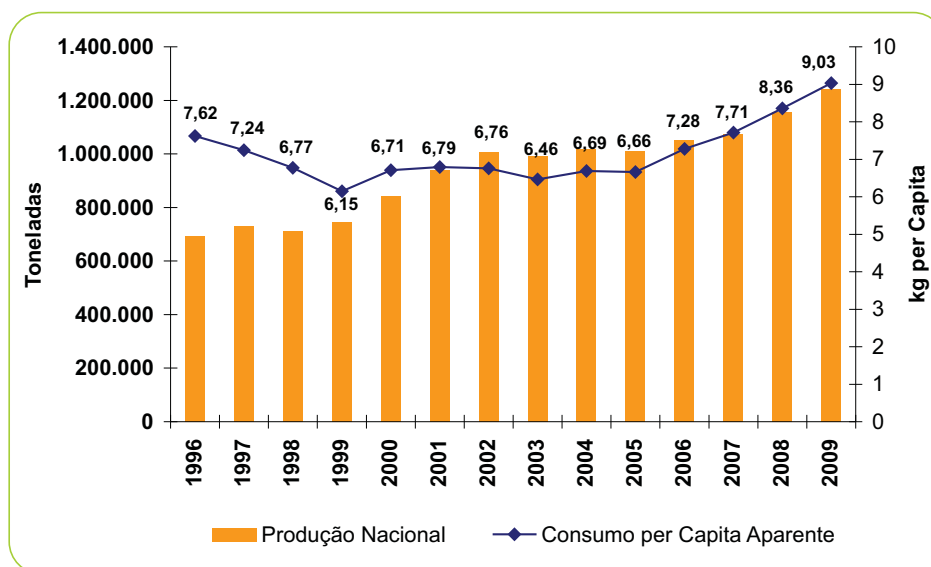
Em termos potenciais, o Brasil tem condições de se transformar em grande produtor de pescado, principalmente por meio da aquicultura, uma vez que os elementos essenciais para essa realidade estão disponíveis: água de qualidade, áreas potenciais, capacidade técnica, espécies promissoras, clima adequado em boa parte do território e, principalmente, um contingente de pessoas que podem atuar no setor, como na produção, comercialização e beneficiamento.

Todas as vertentes sociais, econômicas e ambientais reconhecem que a potencialidade de produção aquícola é subaproveitada, podendo atender à demanda crescente por pescado

e incluir socioambientalmente comunidades tradicionais. No ranking mundial dos países produtores de pescado, o Brasil aparece em 21º lugar, com produção pesqueira em torno de 1.200.000 toneladas/ano, considerando dados de 2008 da FAO.

Da mesma forma, o consumo médio aparente per capita de pescado ainda é considerado baixo, estando em 2009 em torno de 9 kg/hab/ano, com crescimento de 8% em relação ao ano anterior. Segundo estimativas da FAO, está previsto para 2030 um consumo per capita de pescado de cerca de 22,5 kg/hab/ano.

Gráfico 38. Consumo per Capita Aparente x Produção Brasileira de Pescado



Fonte: Ministério da Pesca e Aquicultura, 2010

Além da produção sustentável, a recuperação dos estoques pesqueiros na costa brasileira e nas águas continentais e o desenvolvimento da grande capacidade da aquicultura marinha e continental é política fundamental estabelecida pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). Para isto o Ministério prevê importantes investimentos focados na superação dos entraves para o incremento sustentável do setor pesqueiro e aquícola, de forma a estruturar a cadeia produtiva a fim de garantir a regularidade e qualidade da oferta de pescado.

Para atingir esse objetivo, conta com o apoio de entidades como o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (Dnocs), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

No entanto, alguns dos problemas que dificultam o aumento da produção e causam entraves no desenvolvimento produtivo da pesca e aquicultura são: baixo investimento na geração e no fomento de pesquisa e tecnologia; dificuldade no acesso às linhas de crédito; assistência técnica insuficiente; falta de publicidade para aumento no consumo de pescado; ineficiência e desarticulação com órgãos de ordenamento e controle;

ocorrência da pesca irregular; alta informalidade no setor produtivo; precariedade do sistema de controle de sanidade dos produtos provenientes da atividade pesqueira e aquícola, sendo que este último problema é abordado no Programa Defesa Agropecuária.

Mesmo com os problemas enfrentados, o Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura 2008 – 2009, elaborado pelo MPA, mostra que a produção de pescado do País aumentou, de acordo com os dados já amplamente divulgados. A produção total da pesca extrativa no Brasil, em 2008, foi de 791.055 toneladas e, em 2009, de 825.163 toneladas, representando incremento de 4,3 % no período. Já na aquicultura percebe-se a potencialidade do setor, com um aumento de 13,8% no mesmo período, cuja produção passou de 365.366 toneladas para 415.649 toneladas.

Outro dado relevante no que diz respeito à produção de pescado é referente à balança comercial. Nota-se que as exportações brasileiras no ano de 2008 alcançaram o montante de US\$ 239 milhões, correspondendo a 36 mil toneladas. Já em 2009, houve um recuo para US\$ 169 milhões, sendo equivalente a 30 mil toneladas de pescados, uma redução, portanto, de 29% em valores e 18% em termos físicos, no período indicado. Já no que se refere às importações brasileiras, verifica-se um comportamento inverso, tanto para o volume quanto para o valor. Em 2008 o País importou US\$ 658 milhões, valor relativo a 208 mil toneladas de pescado, enquanto que em 2009 o valor do pescado importado foi de US\$ 688 milhões, relativos a 230 mil toneladas, que corresponde ao crescimento percentual de 5% e 10%, respectivamente.

A balança comercial do pescado nos anos de 2008 e 2009 evidencia déficits comerciais. Alguns fatores podem justificar esse déficit: a) câmbio propício ao aumento das importações; b) diminuição das exportações do pescado brasileiro, em virtude do crescimento do mercado interno; c) produção insuficiente voltada, apenas, a atender as demandas internas.

Essas estatísticas sinalizam que o Brasil possui potencial para se tornar um grande produtor mundial de pescados, especialmente por meio da aquicultura. Segundo a FAO, até 2030 a produção pesqueira nacional teria condições de atingir 20 milhões de toneladas. Caso alcance essa produção, será causado impacto econômico considerável, gerando, aproximadamente, 10 milhões de empregos na atividade aquícola e pesqueira.

Com o intuito de explorar esse potencial, o Programa Pesca e Aquicultura abordará os seguintes pontos: aumento da produção de pescados de forma sustentável; implementação de infraestruturas de recepção, distribuição e comercialização do pescado; promoção da inclusão social, do acesso à cidadania e qualificação profissional dos trabalhadores da pesca e aquicultura; gestão da atividade pesqueira e inserção do pescado brasileiro no mercado nacional e internacional.

Além disso, o Programa Pesca e Aquicultura espera atingir as seguintes metas: atender 80 mil famílias pela extensão pesqueira e aquícola; implantar 9 terminais pesqueiros públicos; atender 65 territórios com equipamentos para desenvolvimento da infraestrutura e logística produtiva do pescado; alfabetizar 80.000 pescadores em todo o Brasil, em parceria com o Ministério da Educação; e implantar 6 escolas nacionais para profissionais da pesca e aquicultura.

## DEFESA AGROPECUÁRIA

O Brasil tem buscado constantemente a transparência nas suas relações de comércio e a oferta de alimentos seguros e de qualidade, o que o credenciou a ser hoje um dos principais fornecedores de alimentos em âmbito mundial. O crescimento acelerado da agricultura traz novos desafios à defesa agropecuária em termos de políticas públicas e serviços eficientes. Por isso, o alimento seguro, a sanidade dos animais e vegetais e a idoneidade dos insumos e dos serviços usados na agropecuária são partes importantes da Agenda do Governo Federal.

A ação da defesa agropecuária brasileira atuando na prevenção, no controle e na erradicação de pragas e doenças é que garante a posição do Brasil de grande fornecedor de alimentos para o mercado mundial.

No caso da produção e do comércio de carnes bovinas, suínas e de aves, os maiores riscos referem-se a doenças como a febre aftosa, a peste suína clássica, a brucelose, a tuberculose, a encefalopatia espongiforme bovina (vaca louca), a gripe aviária e a doença de Newcastle das aves. Destaca-se o progresso significativo alcançado na erradicação da febre aftosa, sem dúvida alguma o maior fator sanitário limitante ao livre comércio das carnes bovina e suína in natura. Neste momento a febre aftosa encontra-se totalmente erradicada em dezesseis Unidades da Federação

No caso de alimentos de origem vegetal, como o açúcar, café e dos sucos os riscos são de danos a produção por ocorrência de pragas como o "greening", cancro cítrico, mosca das frutas, ferrugem, broca no café e broca da cana, entre outras.

O Brasil produz aproximadamente 1,25 milhões de toneladas de pescado, sendo 33% oriundos da aquicultura. A atividade gera um PIB pesqueiro de R\$ 5 bilhões, mobiliza 800 mil profissionais entre pescadores e aquicultores e proporciona 3,5 milhões de empregos indiretos. No âmbito da pesca, são igualmente indispensáveis investimentos no monitoramento da ocorrência de enfermidades e resíduos e contaminantes a fim de garantir a qualidade e sustentabilidade dos recursos pesqueiros.

No âmbito da cadeia de insumos agropecuários são executadas as atividades de fiscalização e registro de produtos de uso veterinário, de agrotóxicos e afins, de material genético animal, de sementes e mudas, de produtos para alimentação animal, dos fertilizantes e

afins e das atividades com organismos geneticamente modificados, visam garantir níveis de segurança e qualidade em consonância com as normas nacionais e internacionais.

A fim de dar suporte às atividades de sanidade agropecuária, a Rede Nacional de Laboratórios Agropecuários conta com seis Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagros) e nove unidades avançadas, além da rede credenciada de 604 laboratórios públicos e privados localizados em todas as regiões do Brasil. Para a ampliação da capacidade analítica da rede, é necessário modernizar a estrutura física dos Lanagros, mediante a aquisição de insumos e equipamentos que propiciem a implantação de métodos com respostas analíticas mais rápidas e em maior volume, assim como o treinamento do corpo técnico e ampliação do número de servidores e funcionários. O credenciamento de laboratórios também é importante ferramenta na ampliação da capacidade analítica, além de possibilitar que os laboratórios oficiais concentrem-se em atividades que não podem ser delegadas, como o desenvolvimento e a validação de métodos, o controle e monitoramento da rede de laboratórios credenciados e outras atividades indelegáveis que servem às atividades de fiscalização ou perícia.

Embora tenham sido fortalecidos os programas de controle e erradicação de pragas dos vegetais e de doenças dos animais bem como os programas de controle e rastreabilidade dos produtos e insumos agropecuários em todos os segmentos da cadeia produtiva, é necessário ampliar as atividades de fiscalização, pois essas não possuem abrangência e penetração suficientes em todo o território nacional para garantir um nível de qualidade uniforme dos produtos agropecuários.

Nesse sentido, o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) continua sendo a opção de reforço para ampliar a abrangência da defesa agropecuária em todo o território nacional no âmbito dos estados e municípios. O Suasa foi instituído pelo poder público com o objetivo de coordenar as atividades de sanidade agropecuária nas três instâncias: federal, estadual e municipal, em articulação com a iniciativa privada.

A implementação do Suasa visa aos seguintes propósitos: (1) ampliar o alcance e abrangência dos serviços de defesa agropecuária no território nacional; (2) fortalecer as ações preventivas da defesa agropecuária evitando a disseminação de pragas e doenças; (3) garantir respostas rápidas e efetivas às emergências sanitárias em todo o território nacional; (4) facilitar o acesso de produtores de qualquer parte do País a mercados mais amplos, pela adoção, pelas três instâncias, de procedimentos equivalentes de inspeção, e; (5) modernizar e aperfeiçoar os processos de trabalho, em todo o Sistema, de forma a aumentar significativamente a eficiência, eficácia e efetividade de suas atividades.

Além disso, as atividades de educação sanitária em defesa agropecuária visam promover a sanidade, inocuidade e qualidade dos produtos agropecuários brasileiros, estimulando ações públicas e da sociedade organizada. São realizados cursos de educação sanitária para capacitação profissional de agentes de saúde agropecuária e formação de multiplicadores, além de projetos educativo-sanitários e da promoção de intercâmbio de experiências por meio de seminários e congressos.



Dentre as metas do programa para o PPA 2012-2015 destacam-se: obter o reconhecimento internacional de país livre de Febre Aftosa, erradicar a Mosca da Carambola e a *Cydia pomonella* do território nacional, promover a adesão de todos os estados, do Distrito Federal e de 1.110 municípios ao Suasa, implantar um Centro de Inteligência e Formação em Defesa Agropecuária, capacitar 20.000 profissionais de defesa agropecuária nas três instâncias do Suasa, promover o acesso de 500 mil produtores e famílias rurais brasileiras a eventos de educação sanitária e manter a fiscalização nas fronteiras de 100% das importações de animais, vegetais e seus produtos.

Adiciona-se às anteriores, realizar auditoria em 100% dos serviços de fiscalização de insumos agrícolas, estabelecer o controle do trânsito nacional de animais aquáticos em todas as unidades federativas, ampliar de 25,4 para 33 milhões o número de ensaios realizados anualmente pela Rede Nacional de Laboratórios Agropecuários, credenciar 12 estações quarentenárias para importação e exportação de animais aquáticos e reconhecer 10 compartimentos ou áreas com condições sanitárias diferenciadas para doenças dos animais aquáticos.

## TURISMO

A participação percentual do setor turismo na economia brasileira atingiu 3,6% em 2007, segundo o último levantamento da renda setorial realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Entre 2003 e 2007, as atividades do turismo tiveram crescimento de 22% contra 19,3% para o total do valor adicionado pela economia global do País. As Atividades Características do Turismo, segundo esse mesmo estudo, empregaram 5,9 milhões de ocupações em 2007, o que representava 10,1% do total do setor de serviços e 6,2% do total da economia.

O turismo interno brasileiro vem sendo impactado de forma significativa pelas melhorias sociais registradas nos últimos anos, com o surgimento de uma forte classe média. O setor deve participar desta nova fase de crescimento econômico e se consolidar como importante atividade para o desenvolvimento social, geração de postos de trabalho, investimentos em infraestrutura e sustentabilidade.

O mercado de viagens representa 30% das exportações mundiais de serviços e 6% das exportações mundiais totais. Como categoria de exportação, o turismo se situa em 4º lugar. Os números mais recentes da economia mundial indicam que o período de crise vivenciado nos últimos anos ainda não se extinguiu, mas já existem sinais de recuperação. Os países com economias emergentes têm papel relevante neste momento, pois sofreram perdas relativamente menores do que as economias mais desenvolvidas e podem aproveitar a oportunidade para ocupar novos espaços no turismo internacional.

Por outro lado, nesse mesmo período, o País conseguiu manter e até aumentar o fluxo de turistas e divisas internacionais, que, além da crise financeira internacional, teve que enfrentar

o encarecimento de produtos e serviços turísticos brasileiros devido à forte valorização da taxa de câmbio. Dessa forma, pode-se concluir que as políticas públicas postas em marcha para o turismo brasileiro obtiveram resultados positivos nesses últimos anos.

O Brasil sediará a Copa das Confederações de Futebol, a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Na prática, esses megaeventos esportivos mundiais representam real e efetiva oportunidade de o Brasil se inserir no cenário mundial, provando ser uma alternativa competitiva como destino turístico.

Sem planejamento, o turismo cresce de forma desordenada, provocando rápido processo de urbanização, associado ao aumento da pobreza e degradação ambiental, com perda de atratividade dos destinos turísticos. Deve-se buscar, portanto, desenvolver mecanismos para fortalecer a sustentabilidade de forma a promover o turismo como uma estratégia de desenvolvimento territorial, com ampla participação das partes envolvidas, e articulada com os instrumentos planejamento e ordenamento.

O turismo deve se consolidar nos próximos anos como um forte setor da economia brasileira, o que reforça a importância tanto do planejamento estratégico quanto do modelo de gestão. Este modelo vem se consolidando de modo amplo, integrado e descentralizado, permitindo aos agentes investidores terem confiança nas políticas públicas. Esse modelo vem permitindo também a integração entre as diversas instâncias de governo com a participação simultânea da iniciativa privada e representações da sociedade civil.

Para enfrentar o conjunto de oportunidades e de desafios para o período do Plano Plurianual 2012-2015, há cinco objetivos definidos:

- estruturar, qualificar e promover os destinos turísticos brasileiros para os Megaeventos Esportivos;
- incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil;
- fortalecer a imagem dos produtos, serviços e destinos turísticos no mercado internacional para o incremento de divisas no turismo brasileiro;
- promover a sustentabilidade, a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro; e
- fortalecer a gestão compartilhada do turismo no Brasil.

## BIODIVERSIDADE

Biodiversidade é a variabilidade entre organismos vivos de todas as origens, expressa a diversidade da vida na Terra e representa fator primordial para a preservação do equilíbrio na natureza. O Brasil apresenta elevada biodiversidade, com participação estimada em mais de 13,2% do total de espécies do planeta. Os recursos provenientes

da biodiversidade constituem importante fonte de renda e geração de emprego, contribuindo para as atividades de diversos setores, tais como, agropecuário, pesqueiro, florestal e farmacêutico.

Nossa diversidade climática contribui para diferenças ecológicas, formando zonas biogeográficas distintas chamadas biomas: a Floresta Amazônica, o Pantanal, o Cerrado, a Caatinga, a Mata Atlântica, os Pampas, além dos ecossistemas marinhos. A variedade de biomas resulta na riqueza da flora e fauna brasileiras, tornando-as as mais diversas do mundo, sendo muitas das espécies brasileiras consideradas endêmicas, ou seja, ocorrem apenas em nosso território.

A manutenção da diversidade biológica conta com importantes marcos legais, tais como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) – tratado internacional, que teve origem na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1992 – e a Política Nacional de Biodiversidade (PNB) que, em consonância com os compromissos assumidos pelo Brasil ao assinar e ratificar a CDB, institui os princípios e as diretrizes para a implementação da política do setor, por meio do Decreto nº 4.339/2002.

A CDB trouxe o importante conceito da agrobiodiversidade, que é o conjunto de espécies da biodiversidade utilizado nas práticas agrícolas e correlatas pelas comunidades locais, povos indígenas e agricultores familiares. Neste caso, a conservação de sementes crioulas e de sistemas tradicionais de produção é relevante para a manutenção dessas populações. Por sua vez, o conceito de produtos da sociobiodiversidade envolve bens e serviços gerados a partir de recursos naturais da biodiversidade, por meio de práticas realizadas pelos povos e comunidades tradicionais, tais como, açaí, castanha-do-brasil, látex e buriti.

Uma estratégia importante para a conservação da biodiversidade é o estabelecimento de unidades de conservação (UCs) em todos os biomas, visto que estas protegem não apenas a diversidade de espécies e seus genes, mas também os ecossistemas e seus serviços ambientais. Segundo dados do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985/2000, o Brasil conta com aproximadamente 150 milhões de hectares de área cobertas por UCs, o que corresponde a 17% da área continental e 1,5% das águas jurisdicionais brasileiras, sendo formado por 12 categorias, conforme objetivos específicos de gestão e usos permitidos, subdivididos em dois grandes grupos: Proteção Integral e Uso Sustentável.

No entanto, somente a criação não é suficiente para a conservação da biodiversidade nacional, devendo ser prioritária a consolidação das unidades já existentes, envolvendo sua demarcação, fiscalização e elaboração do respectivo plano de manejo que detalha suas potencialidades.

Das 761 UCs criadas até 2011 (no âmbito federal, estadual e municipal, exceto RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural), 28% têm Conselho Gestor e 15% Plano de

Manejo aprovado. Além das unidades de conservação integrantes do SNUC, as terras indígenas – 110 milhões de hectares, representando 13% do território brasileiro – e os territórios quilombolas também são considerados áreas protegidas. A rica sociodiversidade, representada por mais de 200 povos indígenas e comunidades locais, reúne inestimável acervo de conhecimentos tradicionais sobre a conservação e o uso da biodiversidade.

As espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção são monitoradas pelo Ministério do Meio Ambiente. No caso específico da fauna, a principal referência é o livro vermelho das espécies da fauna brasileira ameaçadas de extinção. Esse estudo possibilita combater as ações de caça e de pirataria de animais e incentivar a preservação dos habitats naturais das espécies ameaçadas. Para reverter o risco de extinção da fauna brasileira o governo elabora Planos de Ação Nacionais para a Conservação das Espécies Ameaçadas de Extinção; dessas, 23% estão contemplados por Planos de Ação.

A definição de áreas prioritárias para conservação, utilização sustentável e para a repartição de benefícios da biodiversidade é uma importante ferramenta desenvolvida para o planejamento e gestão territorial, permitindo identificar áreas e ações prioritárias, com base em critérios específicos estabelecidos para cada bioma.

Em 2006, a Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio) estabeleceu 51 Metas Nacionais de Biodiversidade para 2010. Houve avanço, sobretudo naquelas relacionadas às áreas protegidas, à redução da taxa de desmatamento dos biomas, à redução do número de focos de calor em cada bioma e à elaboração de uma lista amplamente acessível das espécies de plantas. Mas ainda permanecem lacunas, sobretudo nos seguintes temas: recuperação de estoques pesqueiros com gestão participativa; elaboração de planos de manejo para controlar as principais espécies exóticas invasoras; proteção do conhecimento das comunidades tradicionais; e criação de políticas para repartição equitativa dos benefícios resultantes do uso comercial dos recursos genéticos dos ecossistemas.

Recentemente, com a instituição do Programa Brasil Sem Miséria, um passo adiante foi dado na superação de desafios socioambientais. Parte integrante do programa, o “Bolsa Verde” é voltado para grupos sociais em situação de extrema pobreza que vivem em áreas socioambientais prioritárias. A proposta é incentivar a conservação dos ecossistemas e promover o aumento de renda da população em situação de extrema pobreza, que exerça atividades de conservação e uso sustentável dos recursos naturais no meio rural.

As metas do Programa contemplam as principais lacunas da política, dentre as quais se destacam: ampliar em 500.000 espécimes biológicas coletadas e depositadas adequadamente em acervos nacionais, aumentando o conhecimento da biodiversidade; criar e assistir 48 sistemas comunitários de conservação e de uso sustentável da agrobiodiversidade; promover 17 cadeias de produtos da sociobiodiversidade em

âmbito nacional; remunerar 70 mil famílias em situação de extrema pobreza pela prestação de serviços de conservação de recursos ambientais no meio rural (Plano Brasil Sem Miséria); elaborar Planos de Ação para 100% das espécies da fauna ameaçadas de extinção e 500 espécies da flora ameaçadas de extinção; regulamentar o uso sustentável e propor medidas de recuperação das populações das principais espécies pesqueiras sobre-explotadas; implementar em 30 unidades de conservação federais medidas de prevenção, monitoramento e erradicação de espécies invasoras; e estruturar 30 Unidades de Conservação Federais para visitação e uso público e atualizar o mapa de áreas prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira.

## MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Na visão de longo prazo, o Brasil pretende ser reconhecido por seu modelo de desenvolvimento sustentável, que busca a igualdade social com produção do conhecimento e inovação tecnológica. Nesse contexto, um dos principais desafios do desenvolvimento sustentável é a mudança do clima, resultado de um aumento histórico da concentração atmosférica de Gases de Efeito Estufa (GEE) proveniente da queima de combustíveis fósseis, agravada pelos processos de desmatamento, degradação e desertificação provocados pelas formas insustentáveis de uso dos recursos naturais.

Com uma economia fortemente dependente das condições climáticas, para garantir que o seu modelo de crescimento econômico e desenvolvimento seja cumprido de forma sustentável, o Brasil deve se preparar para lidar com esses impactos, minimizando vulnerabilidades e adaptando-se a novos cenários, ao mesmo tempo em que contribui para a mitigação das mudanças climáticas por meio da efetiva redução de suas emissões de GEE.

A Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, mediante o Protocolo de Quioto, de 1998, estabelece metas de redução de emissões para os países industrializados. Aos países em desenvolvimento não são atribuídas metas obrigatórias, no entanto permanece o compromisso das partes com a estabilização das concentrações atmosféricas de GEE.

Alguns gases regulamentados pelo Protocolo de Montreal, de 1985 também possuem elevado potencial de aquecimento global, como o CFC e o HCFC. Nesse sentido, o Plano Nacional de Eliminação dos CFC e o Programa Brasileiro de Eliminação dos HCFC já são

medidas tomadas pelo País para proteger a camada de ozônio, o que corresponde a milhões de toneladas de emissões evitadas de CO<sub>2</sub> equivalente.

Em 2009, o Brasil assumiu o compromisso voluntário de, até 2020, reduzir suas emissões a um montante entre 36,1% e 38,9%. No mesmo ano, o País criou a Política Nacional sobre Mudança do Clima, que estabelece as metas anunciadas internacionalmente e os demais instrumentos para sua implementação, como o Plano Nacional sobre Mudança do Clima e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Este, com o objetivo de aplicar parte dos lucros da indústria do petróleo em ações de mitigação das mudanças climáticas e adaptação aos seus efeitos.

Diferentemente dos países industrializados, no Brasil, a maior parcela das emissões líquidas estimadas de CO<sub>2</sub> é proveniente do uso da terra, em particular da conversão de florestas para uso agropecuário. A parcela das emissões de CO<sub>2</sub> por uso de combustíveis fósseis é relativamente pequena, em função da elevada participação de energia renovável na matriz energética brasileira, tanto pela geração de eletricidade por meio de hidrelétricas, quanto pelo uso de etanol no sistema de transporte e do bagaço de cana-de-açúcar e do carvão vegetal na indústria. Além disso, deve-se observar que o consumo energético brasileiro é ainda modesto, quando comparado aos países industrializados.

A convivência com o Semiárido, o combate à desertificação, o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis, a redução da pobreza e desigualdade e a prevenção de catástrofes naturais constituem, em essência, as principais ações de adaptação. Por essa razão, a elaboração do Programa Nacional de Adaptação, no âmbito da Política Nacional sobre Mudança do Clima, é extremamente importante para enfrentar as consequências das mudanças climáticas. Contudo a adaptação humana às possíveis mudanças do clima e aos possíveis usos da terra de forma sustentável depende, em grande parte, da capacidade de mapeamento, diagnose, previsão e detecção precoce de quaisquer impactos associados ao uso da terra.

Paralelamente às ações de mitigação e adaptação, o Governo vem empreendendo esforços na obtenção e qualificação de informações técnicas e científicas sobre os impactos da mudança do clima. O Brasil ainda depende, em parte, de cenários sobre uso da terra e clima gerados e interpretados fora do País, que tendem a não considerar as peculiaridades regionais brasileiras, especialmente de biomas exclusivos como a Caatinga. Assim, estudos aprofundados sobre os efeitos das mudanças climáticas no Brasil deverão ser realizados, principalmente quando se aborda a distribuição geográfica.

O Programa de Mudanças Climáticas considera os impactos e a vulnerabilidade do País aos efeitos da mudança do clima, colabora com a mitigação da mudança global do clima pela redução das emissões de GEEs e aumenta a capacidade nacional de enfrentamento

à mudança do clima pela geração e difusão de conhecimento e tecnologia e mobilização pública.

Historicamente, o Brasil vem fazendo sua parte no combate às mudanças do clima. Diversos programas e iniciativas governamentais são responsáveis por reduções consistentes das emissões de GEE e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. No âmbito do Plano Plurianual, os objetivos, metas e iniciativas que tratam diretamente da mitigação das emissões dos GEE estão presentes em diversos programas temáticos, como os de Agropecuária Sustentável, de Florestas, de Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios, e de Energia Elétrica.

## FLORESTAS, PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO E DOS INCÊNDIOS

O Brasil detém a segunda maior área de florestas do mundo, distribuída em seis biomas: Amazônia, Caatinga, Cerrado, Pantanal, Mata Atlântica e Pampa. Essas florestas produzem bens e serviços decisivos para o desenvolvimento econômico e o bem-estar social do País: conservação dos recursos hídricos, da biodiversidade e dos solos; oferta de polinizadores; equilíbrio dinâmico do ciclo do carbono, entre outros. As diversas atividades baseadas em florestas naturais ou plantadas contribuem diretamente com cerca de 1,6% do PIB nacional.

Este Programa procura valorizar as florestas brasileiras, compreendidas como as tipologias tipicamente florestais e os demais remanescentes da vegetação natural dos biomas. A estratégia é promover ações que levem à conservação e ao uso sustentável dos recursos florestais e à viabilização de uma economia florestal fortemente inclusiva, além do combate ao desmatamento e aos incêndios florestais.

Vários biomas perderam muito de seus recursos florestais originais, por razões distintas. No entanto, a Amazônia ocupa a prioridade para a prevenção e controle do desmatamento; ali, a expansão econômica tem seguido o padrão agroexportador de outras áreas, com fornecimento de matéria-prima de baixo valor agregado. Cerca de 18% das florestas na região foram removidas até o presente.

A conservação das florestas precisa responder à necessidade de resguardar áreas críticas e sensíveis do ponto de vista ambiental, que são aquelas de alta biodiversidade, de importância para manutenção dos recursos hídricos e os territórios de populações tradicionais. Assim, dentre as ações de prevenção encontram-se aquelas voltadas à redução do uso do fogo no meio rural e aos incêndios florestais, com a realização

de atividades educativas de conscientização e difusão de práticas sustentáveis, com a valorização dos remanescentes de cobertura vegetal nativa.

Para tanto, foram propostas metas de reduzir em 50% a área atingida por incêndios florestais nas unidades de conservação federais até 2015 e, também, de aumentar em 50% o número anual de atividades e programas interagências na prevenção dos incêndios florestais, tendo como base 89 ações executadas em 2010. O uso sustentável das florestas é uma das possibilidades para superar o principal desafio da sociedade e do estado brasileiro: a dissolução da falsa dicotomia entre meio ambiente e produção.

A sustentabilidade das atividades econômicas no meio rural, desde a adoção de boas práticas agropecuárias até a regularidade ambiental das áreas de preservação permanente, é essencial para consolidar o sucesso da agricultura brasileira. As indústrias, principalmente aquelas de base florestal, necessitam empreender medidas para o autossuprimento de fontes sustentáveis, modernizar as tecnologias de transformação da matéria-prima florestal, reduzindo assim a demanda e a pressão sobre os recursos naturais e aumentando a eficiência e competitividade.

Na Amazônia, especialmente, é preciso fortalecer e aprimorar as políticas de prevenção e controle do desmatamento e valorização do ativo florestal, evitando, assim, a retomada do corte raso tão prejudicial ao sistema florestal. No Brasil, a maior parcela das emissões líquidas estimadas de CO<sub>2</sub> é proveniente da mudança do uso da terra, em particular da conversão de florestas para uso agropecuário.

A recuperação de passivos ambientais em Áreas de Proteção Permanente (APPs) e de Reserva Legal (RL) se faz necessária. A meta é de recuperação de 20 milhões de hectares até o final do PPA, em 2015 e, para tanto, está prevista a atuação de forma compartilhada e coordenada entre órgãos federais e estaduais, com uma previsão de atuação em uma base territorial de aproximadamente 355 milhões de hectares, contemplando 5,1 milhões de propriedades. Aliado ao cumprimento da meta, o programa Mais Ambiente conta com instrumentos como o Termo de Adesão e Compromisso, a ser firmado pelo beneficiário com o propósito de regularizar ambientalmente suas áreas de APP e RL; o Cadastro Ambiental Rural (CAR); e os Instrumentos de Cooperação com os Estados e demais parceiros públicos e privados credenciados para o apoio às ações de descentralização do programa.

Se no passado as políticas econômicas estimularam fortemente o avanço predatório da fronteira agrícola, é preciso que os novos incentivos revertam essa trajetória, estimulando de forma robusta e substancial o avanço na transição do modelo, desenvolvendo estratégias de políticas governamentais integradas entre agricultura, desenvolvimento agrário e meio ambiente. Nesse contexto, a implementação de instrumentos de Pagamentos por Serviços Ambientais é essencial para valorizar o ativo ambiental e alterar a lógica de ocupação do território nacional para um modelo baseado na sustentabilidade.



Essencialmente, o Programa Temático ancora-se na combinação de várias diretrizes:

- a) o desenvolvimento de uma economia florestal sustentável;
- b) a prevenção e controle do desmatamento, dos incêndios florestais e da extração predatória de produtos e subprodutos florestais;
- c) a recuperação de áreas com vegetação natural degradada, especialmente as de preservação permanente e as reservas legais; e
- d) a proteção dos ecossistemas florestais e a promoção da gestão florestal compartilhada.

O fundamental a ser alcançado durante a execução do presente Programa dentro do PPA é promover, de um lado, a conservação dos remanescentes de vegetação nativa nos biomas, e, por outro, a consolidação produtiva das áreas já abertas.

## LICENCIAMENTO E QUALIDADE AMBIENTAL

No contexto do Desenvolvimento Sustentável, que é aquele capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações, os padrões de qualidade ambiental têm como objetivo atuar como um instrumento de gestão ambiental, com vista à preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente.

A Constituição Federal trata como direito humano e fundamental de todos, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, a Lei nº 6.938/81, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, institui princípios que buscam garantir a sua defesa. Visando garantir esse dever constitucional, o poder público depara-se com o desafio da articulação e convergência de ações entre os diferentes setores do governo e da sociedade.

Para lidar com a complexidade de prevenção, controle, mitigação e recuperação da qualidade ambiental, foram instituídos diversos instrumentos da política ambiental, dentre os quais destacam-se a Avaliação de Impacto Ambiental (análise sistemática dos impactos ambientais de um projeto e suas opções alternativas) e o Licenciamento Ambiental (o processo autorizativo que permite o estabelecimento de condicionantes visando à adequação ambiental de atividades e empreendimentos).

Entre os principais desafios do Licenciamento Ambiental está o fortalecimento da transversalidade das diretrizes de sustentabilidade ambiental no planejamento e na execução de projetos voltados ao desenvolvimento do País, propostos pelos setores públicos e privados. Há também necessidade de realizar ações voltadas à revisão de normativos, à disponibilização qualificada de informações ambientais e ao aperfeiçoamento da capacidade operacional dos órgãos envolvidos no processo de licenciamento.

A fiscalização ambiental também possui grande interface com os demais instrumentos da política ambiental, tendo a finalidade de exercer o poder de polícia administrativa, garantindo o controle e a remediação de áreas poluídas, contaminadas e degradadas, aplicando aos infratores as devidas sanções.

As atividades que envolvem substâncias químicas perigosas podem representar uma ameaça à qualidade do meio ambiente e à saúde humana, uma vez que apresentam risco de impactos negativos, podendo resultar na liberação de poluentes tóxicos. Dessa forma, e considerando a posição relevante do País como produtor e consumidor de substâncias químicas industriais, a promoção da segurança química tem para o Brasil relevância inequívoca.

Um dos principais desafios para garantir a qualidade ambiental diz respeito à promoção de mecanismos que garantam a adequada gestão dos produtos e substâncias químicas durante seu ciclo de vida. Para melhor sustentação das ações dos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) no controle da poluição, contaminação e alterações de formulações de agrotóxicos e afins são necessárias análises laboratoriais para qualificar o dano, as impurezas presentes, as substâncias focos da ação fiscalizatória, bem como sua quantificação.

Os processos industriais e de geração de energia, os veículos automotores e as queimadas são, dentre as atividades antrópicas, as maiores causas da emissão de substâncias poluentes para a atmosfera. A poluição atmosférica, além de causar prejuízos à saúde, à qualidade dos materiais (corrosão), do solo e das águas (chuvas ácidas), traz prejuízos aos recursos públicos, uma vez que a exposição aos poluentes atmosféricos acarreta o aumento do número de atendimentos e internações hospitalares.

Neste sentido, a gestão da qualidade do ar tem como objetivo garantir que o desenvolvimento socioeconômico ocorra de forma sustentável e ambientalmente seguro e, para tanto, fazem-se necessárias ações de prevenção, combate e redução das emissões de poluentes e dos efeitos da degradação do ambiente atmosférico.

Com o crescente grau de desenvolvimento industrial e econômico do País, há a tendência de aumento da frequência, da intensidade e dos impactos ambientais e socioeconômicos dos desastres, tanto os naturais quanto os tecnológicos. Esse cenário requer que se desenvolva e implemente uma política de gestão dos riscos relacionados às emergências ambientais e o estabelecimento de estratégias para a articulação entre os setores envolvidos.

Nesse contexto, importante desafio será a elaboração do Plano Nacional de Contingência (PNC), que tem o objetivo de estabelecer uma estrutura organizacional nacional para ampliar a capacidade de resposta no combate a incidentes de poluição por óleo que possam afetar as águas jurisdicionais brasileiras ou ainda os interesses dos países vizinhos, de modo a minimizar os danos ao meio ambiente.

Metodologias de planejamento participativo e ações educativas são estratégias essenciais para potencializar e ampliar as ações de inclusão, fortalecer e complementar as políticas públicas e favorecer maior controle social. Os processos de Agenda 21 local têm influenciado os municípios e empresas a elaborar seus Planos Locais ou Setoriais de Desenvolvimento Sustentável (PLDS), os quais são adequados a este propósito como ferramenta de participação popular.

A administração pública, por meio do Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), tem responsabilidade na indução de novos padrões de produção e consumo sustentável, visando a gestão dos resíduos sólidos e a adoção de mecanismos e tecnologias voltados para melhoria da qualidade ambiental. Associados ao processo de Educação Ambiental, estes se complementam e entram em sintonia com as políticas de controle, licenciamento, regulamentação e fiscalização.

Sendo a gestão ambiental responsabilidade comum do Poder Público e do conjunto da Sociedade, a divulgação e o acesso aos dados e informações ambientais geradas revestem-se de especial importância para a consolidação e o fortalecimento da democracia participativa na construção coletiva do Desenvolvimento Sustentável. Nesse sentido, a geração, sistematização e disseminação das informações sobre a qualidade do meio ambiente integram as iniciativas dos objetivos deste Programa.

## CONSERVAÇÃO E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

A água possui relevante valor socioambiental, é elemento vital para as atividades humanas e é componente da paisagem e do meio ambiente; bem precioso, deve ser conservado e protegido. É um recurso que condiciona o desenvolvimento que uma região, país ou sociedade pode alcançar.

A instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97) e a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) deram novo impulso à gestão descentralizada das águas. Após a Lei nº 9.433, vários estados e o Distrito Federal elaboraram suas políticas, criaram seus conselhos de recursos hídricos e, em muitos destes, instalaram-se comitês de bacia.

De acordo com a Política, o uso prioritário da água destina-se ao consumo humano e à dessedentação de animais. A bacia hidrográfica é reconhecida como a unidade territorial para planejamento e gestão, que deve proporcionar o uso múltiplo das águas. Ao mesmo tempo, a gestão deve garantir que o desenvolvimento regional seja sustentável, sendo alcançado somente por meio da gestão integrada dos recursos hídricos.

Durante os últimos dez anos, foi nítido o desenvolvimento da gestão de recursos hídricos, entretanto as entidades federais que detêm responsabilidades na implementação do SINGREH devem fomentar e aperfeiçoar mecanismos de articulação e cooperação com as unidades da federação, fortalecendo diretrizes de efetiva descentralização e conferindo a necessária capilaridade ao Sistema de Gestão. É necessário aproveitar de modo sustentado e racional as vantagens comparativas que as disponibilidades hídricas oferecem ao País, sem prejuízos aos aspectos concernentes ao uso racional e sustentável dos recursos hídricos, dando maior importância à implementação de instrumentos de gestão.

Para enfrentar esses desafios, destaca-se a abrangência nacional do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e seu cunho eminentemente estratégico, pois, além de subsidiar ações voltadas à implementação do SINGREH, revelando seu caráter de instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, subsidia linhas temáticas e diretivas que se articulam com o PPA, buscando a coordenação e a convergência de ações de governo em temas de marcado interesse para a gestão dos recursos hídricos.

O Brasil tem posição privilegiada no mundo, em relação à disponibilidade de recursos hídricos. Segundo o GEO Brasil – Recursos Hídricos, a vazão média anual dos rios em território brasileiro é de cerca de 180 mil m<sup>3</sup>/s, valor que corresponde a aproximadamente 12% da disponibilidade mundial. Quanto à disponibilidade de águas subterrâneas, estimativa preliminar das disponibilidades hídricas exploráveis atinge cerca de 4.000 m<sup>3</sup>/s em todo o País.

A relação entre a demanda e a disponibilidade hídrica no Brasil ainda é confortável: 73% dos principais rios do País são classificados como em situação excelente. Contudo há grandes diferenças regionais entre a oferta e a demanda dos recursos hídricos. Dados do relatório “Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil – 2009” demonstram que as regiões hidrográficas Amazônica, Paraguai, Tocantins-Araguaia e Atlântico Nordeste Ocidental possuem situações bastante confortáveis quanto à relação entre a demanda e disponibilidade.

Por outro lado, existem regiões hidrográficas que se encontram em situação de risco quanto ao balanço hídrico. A região hidrográfica Atlântico Nordeste Oriental tinha 91% de seus principais rios classificados com situação “muito crítica”, “crítica”, e “preocupante”. As regiões Atlântico Leste e do São Francisco também apresentam áreas com situações de risco com respectivamente 70% e 44% de seus principais rios classificados com situação “muito crítica”, “crítica” ou “preocupante”.

Na Região Nordeste, ocorre grande quantidade de rios classificados com criticidade quantitativa devido à baixa disponibilidade hídrica dos corpos d’água. Rios localizados em regiões metropolitanas apresentam criticidade quali-quantitativa, tendo em vista a alta demanda por água e a grande quantidade de carga orgânica lançada aos rios. No sul do Brasil, muitos rios possuem criticidade quantitativa, devido à grande demanda para irrigação.

Diante desse cenário, é necessário que sejam tomadas providências a fim de recuperar e preservar os recursos naturais das bacias hidrográficas, de maneira integrada e associada a um processo de articulação interinstitucional com o conjunto de atores sociais e governamentais envolvidos, sobretudo a fim de integrar os Sistemas Nacionais de Meio Ambiente e de Gerenciamento de Recursos Hídricos visando à revitalização e ao desenvolvimento sustentáveis das regiões hidrográficas brasileiras.

Deve-se ressaltar ainda que o conjunto de instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (os planos de recursos hídricos, o enquadramento dos corpos d'água, a outorga e a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos e o sistema de Informações), buscam dotar o país de mecanismos de gestão para proporcionar os usos múltiplos da água, pressuposto importante para assegurar as bases de um desenvolvimento sustentável.

Com o objetivo de reduzir essas vulnerabilidades, destacam-se as seguintes metas do Programa:

- reduzir os níveis médios anuais de poluição hídrica em bacias críticas em 28.000 kg DBO/dia;
- revitalizar 60 sub-bacias hidrográficas;
- conservar e recuperar 6.000 hectares de solos, matas ciliares e áreas de nascentes;
- pactuar metas de gestão e de condições de entrega de água entre rios de diferentes domínialidades com 5 Estados; e
- ampliar para 10.700 o universo de usuários de recursos hídricos regularizados.

## POLÍTICAS E TEMAS ESPECIAIS

Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública

Gestão da Política Econômica e Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional

Integração Sul-Americana

Política Externa

Mar, Zona Costeira e Antártida

Política Nacional de Defesa

Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária

## DEMOCRACIA E APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA

O Brasil iniciou um novo ciclo de desenvolvimento a partir de transformações que alteraram positivamente o curso de nossa trajetória recente. A combinação entre crescimento econômico, elevação da renda dos mais pobres e ampliação das oportunidades de emprego, educação e acesso aos demais serviços públicos criou as condições para um ciclo virtuoso de desenvolvimento. Os indicadores das condições socioeconômicas dos brasileiros confirmam esse panorama e informam dados exuberantes se comparados com trajetórias anteriores, superando a estagnação que marcou o país nas últimas décadas do século passado.

O fortalecimento do Estado é um dos pilares dessa estratégia, e o aprofundamento deste cenário de desenvolvimento com redução das desigualdades, em especial o compromisso de erradicar a extrema pobreza, requer um Estado indutor e promotor das mudanças a partir de políticas públicas construídas por meio do diálogo social e do pacto federativo.

Para tanto, é fundamental qualificar o debate sobre a gestão pública e concebê-la a partir da perspectiva que cria as condições objetivas e institucionais para a execução das políticas públicas, associando o conceito de resultado à abertura de canais que permitam ampliar a escala das entregas do governo. Significa que o trabalho de recuperar a capacidade do Estado para a implementação das políticas, aliado a todo o esforço que foi feito recentemente como no caso do PAC, ainda é um desafio. Particularmente, é preciso fortalecer a relação federativa por meio da criação e valorização de mecanismos de cooperação entre os entes, de forma a ampliar a capacidade técnica, gerencial e financeira do Estado.

A dimensão da gestão, portanto, deve dialogar com a elaboração de uma arquitetura institucional capaz de construir e reforçar os canais que possibilitem atender o cidadão, tal como o arranjo desenvolvido no Bolsa Família. Para isso, é fundamental rever os marcos conceituais e legais relacionados à função pública visto que há um esgotamento do atual modelo de ação estatal, fato que gera dificuldades para a ação ágil e com qualidade no atendimento às demandas sociais e do mercado, prejudicando, em especial, os entes e populações mais vulneráveis. Nesses termos, é preciso que tanto a gestão quanto o controle trabalhem a partir do conceito de equidade.

Para tanto, é fundamental a produção e utilização de informações de qualidade com vistas a subsidiar o planejamento e a gestão das políticas públicas de forma a orientar as intervenções capazes de promover a alocação equânime, integrada e eficiente dos recursos. O investimento na capacidade de produção e tratamento das informações associado às soluções e inovações em gestão, como foi o recente caso do fim das filas da Previdência, são políticas essenciais para maximizar a utilização dos recursos públicos.

Deve-se fortalecer as atividades de investigação, apuração e repressão de irregularidades com o intuito de colaborar na correção de eventuais fragilidades que possam comprometer a implementação das políticas, prevenir a corrupção, combater a impunidade e ampliar a transparência da gestão pública.

No mesmo sentido, é fundamental que o Estado disponha de assessoramento jurídico adequado de forma a exercer sua missão com segurança jurídica e respeito ao Estado Democrático de Direito. Diante do atual mosaico de regulamentos que pautam a ação do Estado, é fundamental que a intervenção jurídica consultiva e contenciosa que representa o Estado brasileiro esteja orientada, em especial, pelo princípio da eficiência.

Nenhum Estado realizará sua missão adequadamente sem agentes públicos valorizados. O servidor é o Estado em ação e, por isso, é preciso garantir que o trabalho seja realizado com excelência. Para tanto, é necessário democratizar as relações de trabalho e aperfeiçoar a gestão de pessoas, ações indispensáveis para a valorização do servidor público e a prestação de serviços com qualidade.

Outro requisito para a qualificação da ação pública é o diálogo e a articulação entre o Governo Federal e a sociedade civil. Por isso, é preciso fortalecer os instrumentos de transparência e participação social, valorizar as novas formas de comunicação com a sociedade e ampliar os canais de participação de entidades representativas legítimas no cotidiano do Estado. Ao tornar possível que os diferentes grupos de interesse vocalizem suas demandas no interior do aparato estatal, as instituições participativas permitem, também, tornar o processo de desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

Os desafios do País para os próximos anos não são poucos, e as transformações sociais exigem cada vez mais do Estado a garantia do bem-estar de todos. Para superar esses desafios é indispensável dotar o Estado de mecanismos para a busca contínua da qualidade do gasto, de forma que ele esteja apto a promover e induzir a entrega de bens e serviços à sociedade, consolidando o cenário virtuoso que se anuncia no Brasil do início do século XXI, além de gerar mais e melhores oportunidades a toda população.

## **GESTÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA E ESTABILIZAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL**

Nos últimos anos, a política econômica voltou-se para a promoção do crescimento sustentado, com inclusão social e redução das disparidades sociais e regionais. A orientação para o desenvolvimento promoveu o aumento da demanda interna e da massa de rendimentos reais, com expansão do mercado interno e inclusão de novos consumidores, fatores decisivos para a queda da desigualdade.



Houve, simultaneamente, melhoria na composição das despesas públicas, com elevação da participação dos investimentos e das transferências de renda às famílias, ampliação do grau de formalização da economia, queda da taxa de desemprego e persistente política de valorização do salário mínimo. Tais resultados são conseqüência do efeito multiplicador do crescimento orientado para a melhoria das condições de vida, sobretudo dos mais pobres.

No cenário econômico internacional, a crescente importância do Brasil no cenário geopolítico têm demandado participação cada vez mais significativa do País nos fóruns decisórios mundiais, fato que permite a vocalização de demandas direcionadas à promoção da igualdade e democratização mundial das oportunidades.

Entretanto, apesar dos avanços recentes há uma parcela significativa da população brasileira excluída, de modo que se convive com níveis alarmantes de desigualdade. O país ainda enfrenta desafios consideráveis para prover ou garantir a fruição de direitos sociais básicos, especialmente, neste caso, o direito ao emprego. Por isso, é fundamental erradicar a miséria por meio da combinação de políticas de garantia de renda com ações de promoção do desenvolvimento econômico com vistas à geração de empregos.

Parte dessa estratégia é a expansão das taxas de investimentos produtivos, com estabilidade dos preços. Buscar-se-á, também, induzir o crescimento de longo prazo, com ampliação dos investimentos de 18,4% do PIB, em 2010, para mais de 23% do PIB em 2015, o que elevará a taxa média de crescimento do PIB acima de 5% ao ano. Visando ao estímulo do crescimento sustentado e à preservação da estabilidade da economia, deverão ser criadas e aperfeiçoadas medidas voltadas ao crédito, ao abastecimento, à comercialização, à formação de estoques, à produção e ao consumo.

No tocante ao financiamento dos serviços públicos, convive-se com um conjunto de regras que impõe obstáculos à produção, sobrecarrega a carga fiscal e cria entraves à harmonia necessária ao federalismo. Por isso, deve-se implementar um conjunto de medidas que estimulem a formalização e permitam o desenvolvimento mais equilibrado. No mesmo sentido, é preciso modernizar o sistema tributário à luz da simplificação, racionalidade e equidade, utilizando-se da tecnologia da informação para atingir maior eficiência em respeito ao contribuinte.

As ações relativas ao equilíbrio fiscal das contas públicas devem efetivar-se, também, por meio da administração eficiente da dívida pública federal e da otimização da arrecadação das receitas correspondentes aos haveres financeiros e mobiliários da União. Tais medidas alimentam os fundamentos macroeconômicos para a continuidade das políticas de inclusão social e defesa da economia nacional.

Quanto à regulação do setor empresarial, o Governo identificará e punirá eventuais condutas dos agentes econômicos, tendência ou perspectiva, que possa afetar o

funcionamento adequado da economia. A política de defesa da concorrência será implementada a fim de manter as condições que assegurem o maior grau possível de competição nos diversos mercados.

O desenvolvimento econômico depende, também, da solidez do sistema financeiro nacional. O alongamento da dívida interna diminuirá os custos de captações soberanas lançadas no mercado internacional, em divisas estrangeiras e em moeda nacional. Esse ambiente de formação de poupança privada de longo prazo, juntamente com o crescente aumento da segurança no mercado financeiro, deve ser garantido por um mercado financeiro seguro, regulado e fiscalizado. No mesmo sentido, o sistema financeiro deve favorecer a poupança popular por meio dos planos de previdência complementar aberta e dos títulos de capitalização e, assim, contribuir para ampliar o investimento de longo prazo.

Os mercados de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta colaboram com o desenvolvimento econômico do país, desonerando o Estado e promovendo progressos sociais. Para garantir o seu funcionamento adequado e viabilizar o desenvolvimento, esses mercados requerem uma regulamentação clara e eficaz, bem como ações de supervisão e de atendimento e orientação à sociedade.

O mercado de valores mobiliários, por sua vez, exige de seus protagonistas padrões de conduta rigorosos, que devem ser fiscalizados pelo Estado. O desenvolvimento desse mercado requer uma regulação clara e eficaz e, ainda, ações contínuas de supervisão e disseminação de informações, de modo a estimular a formação de poupança e ampliar sua aplicação em setores mais dinâmicos e inclusivos da economia.

Além disso, a falta de acesso de parcela significativa dos cidadãos aos serviços e produtos disponibilizados pelo sistema financeiro nacional constitui-se em limite à melhoria de vida das pessoas. A fim de promover a cidadania e a inclusão social, é fundamental viabilizar a universalização do acesso a esses produtos e serviços, em especial abertura de contas e concessão de crédito, por meio das instituições financeiras oficiais.

## INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

A América do Sul é o espaço geográfico para o qual a política externa brasileira volta-se de maneira prioritária. A integração dos 12 países sul-americanos é vetor fundamental para consolidar as boas relações com nossos vizinhos continentais. Em uma região marcada por profundas desigualdades, a conquista dos níveis almejados de desenvolvimento requer a permanente construção de um espaço sul-americano integrado. O esforço de integração, traduzido, principalmente, na UNASUL e no Mercosul, além de outras iniciativas multilaterais

e bilaterais, como o Banco do Sul e o Sistema de Pagamentos em Moeda Local, constitui requisito estratégico para a inserção bem-sucedida de nossa economia e sociedade em um ambiente internacional crescentemente competitivo, globalizado e, por vezes, contrário aos interesses legítimos de nossos povos.

A relevância da América do Sul para o Brasil comprova-se em diversas vertentes, dentre as quais se destaca o intercâmbio comercial. A região é, hoje, um dos principais destinos de nossas exportações de maior valor agregado: do total de vendas em 2010 para os parceiros sul-americanos, 84% corresponderam a bens manufaturados. A corrente de comércio do País com os vizinhos triplicou entre 2002 e 2010, e alcança hoje 16% de nossas trocas comerciais, gerando grandes superávits: mais de US\$ 11 bilhões, em 2010, que representaram, aproximadamente, 56% do saldo comercial total do País.

Para os países sul-americanos, o Brasil é também um mercado importante. Participamos das duas maiores correntes comerciais bilaterais da região: Brasil–Argentina e Brasil–Chile. Somos o maior exportador e também o maior importador de bens originários da região. Seguimos sendo, por exemplo, o principal destino das exportações argentinas (21,3% do total), uruguaias (21,5%) e bolivianas (44,1%).

O processo de integração sul-americana tem, entre os seus principais desafios, a superação das deficiências de interligação da infraestrutura, as quais se fazem sentir de maneira mais notável na parte setentrional da região, onde o processo de ocupação territorial é mais recente. Os altos investimentos demandados pelos projetos de infraestrutura serão vitais para o desenvolvimento socioeconômico dos países. A criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), da UNASUL, vem justamente atender à necessidade de coordenar os esforços nessa área estratégica da integração física.

Em paralelo, é fundamental ter presente a vulnerabilidade das populações fronteiriças, para as quais se devem implementar políticas especiais, destinadas à melhoria das condições de vida das pessoas estabelecidas na Faixa de Fronteira.

Outro desafio que sobressai nesse processo integracional é o fortalecimento da institucionalidade da UNASUL, organismo em vigor desde março de 2011 e composto de oito Conselhos Setoriais, voltados para áreas de interesse comum como combate às drogas; economia e finanças; infraestrutura; energia; saúde; desenvolvimento social; educação; cultura; ciência, tecnologia e inovação; e defesa. É prioritário, nessa fase, dotar a UNASUL com instrumentos adequados para concretizar os projetos, programas e iniciativas dos 12 países.

No que diz respeito ao Mercosul, trata-se, atualmente, de um exercício de integração regional profundo, de grande complexidade. O bloco é multifacetado, formado por países em desenvolvimento que, apesar das assimetrias, compartilham desafios semelhantes. Têm avançado, simultaneamente, em seus pilares econômico-comercial, social e cidadão.

No pilar econômico-comercial, destacam-se os expressivos resultados do comércio intrabloco que refletem os níveis recordes de 2010, que atingiram US\$ 45 bilhões. Adicionalmente, foram aprovadas decisões importantes, que pautarão a agenda comercial do bloco nos próximos 10 anos, como o Código Aduaneiro, a definição de um cronograma para a eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum, o Acordo sobre Defesa da Concorrência do Mercosul e o Programa de Consolidação da União Aduaneira.

Para a redução das assimetrias entre os Estados-Partes, aspecto fundamental para o fortalecimento do processo de integração, conta-se com o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Até 2010, foram aprovados 36 projetos, que representam investimentos superiores a US\$ 1 bilhão, para o financiamento em áreas como infraestrutura, energia, habitação, transporte, integração produtiva, capacitação tecnológica, educação e apoio a pequenas e médias empresas, entre outras.

No pilar social, a elaboração do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (Peas) definiu metas regionais de desenvolvimento social mais ambiciosas do que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

No pilar da cidadania, no marco dos esforços para ampliar e consolidar os direitos e garantias fundamentais para os cidadãos do bloco, foi aprovado o Plano de Ação para a conformação de um Estatuto da Cidadania do Mercosul. Reveste-se de grande relevância para o pilar cidadão, ademais, a aprovação do critério de representação cidadã para a conformação definitiva do número de assentos do Parlamento do Mercado. Essa decisão abriu caminho para a realização de eleições diretas de parlamentares do bloco. Cabe sublinhar, ainda, a criação, na estrutura institucional do Bloco, do cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul.

Impulsionada por uma ampla agenda de política externa, a integração sul-americana consolida-se como fundamento do desenvolvimento econômico e social sustentável, promovido de forma equilibrada e com benefícios perceptíveis às populações do continente.

## **POLÍTICA EXTERNA**

O Brasil está assumindo responsabilidades ampliadas no plano internacional, pois logrou conciliar no plano interno o amadurecimento democrático com progresso social e econômico. Entre os polos da nova geopolítica deste século, o Brasil, com sua tradição de paz e tolerância, posiciona-se como ator com características privilegiadas para a promoção de modelos mais inclusivos de desenvolvimento e para o fortalecimento da cooperação entre as nações.

A política externa será elemento constitutivo de um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social que ajude a superar as vulnerabilidades do País e contribua para reduzir as desigualdades nos planos nacional e internacional.

Além da integração da América do Sul e sua consolidação como um espaço de crescente paz e prosperidade, o Brasil pretende desenvolver uma diplomacia latino-americana e caribenha em sentido mais amplo, consolidando o processo que teve origem na Cúpula América Latina e Caribe, realizada na Costa do Sauípe, em 2008.

A prioridade atribuída à integração regional não diminuirá a atenção à participação nos núcleos dinâmicos da economia internacional, para que sejam aproveitadas nossas vantagens comparativas tradicionais em recursos naturais e no setor do agronegócio e também diversificar a economia, conferindo-lhe crescente competitividade, mediante parcerias em ciência, tecnologia e inovação e investimentos centrados nos recursos humanos. O Brasil privilegiará contatos com os principais polos da ordem multipolar em gestação, aliando agendas bilaterais substantivas a uma visão cooperativa da multipolaridade.

O Brasil fará avançar reformas na governança global que reflitam as realidades geopolíticas do século XXI, sem reproduzir as assimetrias do passado, dando destaque aos temas relacionados à paz e à segurança internacionais, com prioridade ao desarmamento e à não proliferação nuclear. No domínio econômico, será intensificada nossa participação nos principais organismos multilaterais, tais como a OMC, o FMI, o Banco Mundial, entre outros, bem como na gestão dos novos mecanismos de governança econômico-financeira mundiais, como o G-20. Para a expansão do comércio exterior brasileiro, trabalhará, em conjunto com os parceiros do Mercosul, na negociação de acordos comerciais do Bloco com terceiros países e regiões.

Nossa capacitação em termos de prestação de cooperação técnica, de assistência na adoção de políticas públicas bem-sucedidas ou de ajuda humanitária – não obstante os avanços consideráveis dos últimos anos – precisará modernizar-se para atender à demanda já existente, dada a nossa importância crescente no cenário político internacional.

As comunidades brasileiras no exterior representam, atualmente, vertente importante da política externa brasileira. A necessidade de prestar atendimento expedito e de qualidade a um universo de mais de 3 milhões de brasileiros residentes fora do País demanda constantes esforços de modernização.

Entre as metas previstas no Programa, destacam-se as seguintes:

- organizar a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO+20);
- reestruturar, modernizar e expandir de 22 para 26 a Rede de Centros Culturais Brasileiros;

- expandir de 68 para 100 o número de leitorados brasileiros no exterior;
- expandir o número de Setores de Promoção Comercial (SECOMs) no exterior de 100 unidades em 78 países para 134 unidades em 101 países;
- aumentar em 20% os instrumentos de cooperação técnica internacional com países em desenvolvimento;
- expandir de 70 para 120 as operações internacionais humanitárias e de gestão do risco de desastres, realizadas anualmente pelo Brasil.

## MAR, ZONA COSTEIRA E ANTÁRTIDA

O Oceano Atlântico Sul e Tropical e a Zona Costeira Brasileira são estratégicos para a segurança e o desenvolvimento nacional, dada a maritimidade do País, suas rotas de navegação, assim como os recursos vivos e não vivos presentes nas águas marítimas de interesse nacional. Entretanto, o conhecimento científico disponível sobre do Oceano e da Zona Costeira ainda é insuficiente para a sua preservação e utilização sustentável.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) garante o direito de o Brasil se estabelecer ao redor das ilhas oceânicas, Mar Territorial, Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental. Por conseguinte, o arquipélago de Fernando de Noronha, Atol das Rocas e as Ilhas de Martin Vaz e Trindade, assumem importância estratégica, além de valor científico-ambiental. Nesse contexto, por outro dispositivo da CNUDM, o Arquipélago de São Pedro e São Paulo também é considerado como território brasileiro, desde que permanentemente habitado, o que levou o Brasil a instalar uma estação científica ali.

Por outro lado, é imprescindível a preservação e a vigilância do Mar Territorial, da Zona Contígua, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental Brasileiras, numa extensão de cerca de 4,5 milhões de km<sup>2</sup>, conhecida como “Amazônia Azul”, para assegurar a integridade do Patrimônio Nacional.

A fim de orientar as pesquisas, o monitoramento e a logística necessária ao conhecimento e ao uso sustentável dos recursos do mar, foi instituída a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM, Decreto nº 5377/2005).

A PNRM desdobra-se em Planos: o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (Leplac), que se associa a uma meta para 2015, de delimitar a Plataforma Continental Brasileira, ampliando-a para além das 200 milhas da costa, na qual o Brasil exercerá direitos de soberania para a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais do leito e subsolo marinhos; e o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM).

No PSRM, o conhecimento sobre a interação entre os oceanos e a atmosfera, essencial para o aprimoramento da previsão do tempo, do clima e de eventos extremos, são prioridade, pois os processos de regulação do clima e dos ciclos hidrológicos dependem da capacidade dos oceanos de armazenar calor e absorver gás carbônico. O Monitoramento Oceanográfico e Climático visa tornar mais confiáveis as previsões meteorológicas e melhorar a capacidade de observação, previsão e alerta desses eventos.

Os oceanos são repositórios de ampla gama de recursos naturais, vivos (algas e animais marinhos) e não vivos (incluindo petróleo, gás, sedimentos carbonáticos, pláceres, fosforitas, evaporitos e enxofre associados, carvão, hidratos de gás, sulfetos polimetálicos, nódulos polimetálicos e crostas cobaltíferas). É necessário desenvolver o conhecimento e o uso sustentável desses recursos, identificando e avaliando sua potencialidade econômica e político-estratégica para o Brasil.

Outra vertente do programa refere-se ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), também decorrente da PNRM, e da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que tem como propósito orientar a utilização racional dos recursos na Zona Costeira e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural, além da defesa e utilização sustentável de todos os ecossistemas desse patrimônio marítimo nacional.

A Zona Costeira Brasileira tem quase 9.000 km de extensão, onde vivem 75% da população brasileira, concentrando 73% do PIB nacional, e é considerada patrimônio nacional pela Constituição Federal. A atenção do Governo Brasileiro ao uso sustentável dos recursos costeiros se expressa no compromisso governamental com o planejamento integrado da utilização de tais recursos, visando ao ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos. Nesse sentido, uma meta do Programa é capacitar parceiros institucionais e sociedade dos 17 estados costeiros na metodologia do Projeto Orla.

Este programa também compreende a Política Nacional de Assuntos Antárticos (Polantar), a fim de cumprir os compromissos assumidos pelo País, desde 1975, no âmbito do Tratado da Antártida, de contribuir para o conhecimento científico daquela região e de preservar o meio ambiente antártico.

A condição do Brasil de país atlântico e próximo da Região Antártida e as influências dos fenômenos naturais que lá ocorrem sobre nosso território justificam plenamente o histórico interesse brasileiro sobre o Continente Antártico. Essas circunstâncias, entre outras, foram determinantes para que o País aderisse ao Tratado da Antártida e desse início ao Programa Antártico Brasileiro (Proantar) em 1982. Suas atividades são apoiadas em três vertentes: a científica, a ambiental, e a logística. Além disso, cabe ressaltar a existência de uma estação científica brasileira na Península Antártida, imprescindível para o desenvolvimento das pesquisas científicas e a presença nacional naquele continente.

Assim, este programa consolida a posição ativa do Brasil nas negociações globais acerca de mudanças climáticas e do uso sustentável dos recursos do mar, com inovações

tecnológicas propiciadoras de novas cadeias produtivas, além de oferecer apoio para a realização das pesquisas multidisciplinares sobre a Região Antártica e área adjacente.

## **POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA**

A Política de Defesa Nacional é um tema de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, que tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal. Vai ao encontro das orientações governamentais e da política externa do País, na qual se fundamenta pela busca de solução pacífica para as controvérsias e pelo fortalecimento da paz e da segurança internacionais.

A defesa de um país consiste, basicamente, no conjunto das capacidades organizadas, com o objetivo de garantir a segurança do patrimônio natural e social, a dissuasão por meio da capacidade de combate e os compromissos internacionais, que culminam com a manutenção da soberania do estado nacional. Dessa forma, é realizada pela atuação conjunta dos Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica, responsáveis, respectivamente, pelas Defesas Marítima, Terrestre e Aeroespacial, sob a coordenação do Ministério da Defesa, que articula o emprego das Forças Armadas brasileiras.

O Brasil tem demonstrado, de forma consistente e clara, sua determinação em viver em paz e harmonia, segundo os princípios e as normas do direito internacional e em respeito aos compromissos assumidos. Para tanto, o País deve estar preparado para lançar mão de meios dissuasórios, capazes de manter a segurança e a soberania nacionais.

A soberania de uma nação depende diretamente de sua expressão militar. Nesse sentido, as Forças Armadas brasileiras têm por missão constitucional defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais e manter a lei e a ordem. Para tanto, há que se desenvolver as capacidades necessárias para que o País possa fazer valer suas decisões, respaldar a política externa e atuar de maneira afirmativa em suas áreas de interesse estratégico.

A Estratégia Nacional de Defesa, publicada em dezembro de 2008, constituiu-se em marco histórico na evolução do pensamento de defesa em nosso País. A partir da estratégia, o Governo Federal tomou a si a responsabilidade de definir os parâmetros que balizarão a evolução do segmento militar no contexto da estrutura de defesa nacional, o que faz recair sobre as Forças Armadas renovadas atribuições, principalmente no sentido de apresentar planejamentos com capacidade de respaldar e motivar decisões políticas e econômicas por parte do Governo Federal.

Neste contexto, a Marinha do Brasil (MB) atua na defesa das águas interiores - rios, lagos e canais -, e em todo o mar, de forma a garantir a soberania nacional. A Lei Complementar



nº 97, de 1999, estabeleceu atribuições subsidiárias de competência da Marinha, as quais estão relacionadas: à garantia da segurança da navegação; à fiscalização do cumprimento de leis e regulamentos; à repressão dos delitos de repercussão nacional e internacional e à prevenção e repressão da poluição ambiental. Para que a Marinha do Brasil possa exercer, de forma mais eficiente, a defesa e a fiscalização dos 40.000 km de hidrovias, além de 8.500 km de litoral e dos 4.500 km<sup>2</sup> da nossa Amazônia Azul, é necessário que o País tenha uma força marítima moderna, equilibrada e balanceada, que disponha de meios navais, aeronavais adequados e de recursos humanos qualificados.

Entre as metas do PPA 2012-2015 para esse segmento, destaca-se a conclusão do projeto do primeiro submarino de propulsão nuclear (SNBR-1).

Cabe ao Exército Brasileiro (EB) a defesa do País em operações eminentemente terrestres e, no plano interno, a garantia da lei, da ordem e dos poderes constitucionais. Para viabilizar essa missão, o EB instituiu a Estratégia Braço Forte, como planejamento decorrente da Estratégia Nacional de Defesa. Em relação ao território nacional, o EB irá prosseguir com a estratégia da presença, por se tratar de vetor fundamental de apoio ao estado na tarefa histórica de ocupar, integrar, proteger e desenvolver o território brasileiro. Como meta, destaca-se a estruturação de 20% do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron).

A vertente Poder Militar Aeroespacial é uma das mais relevantes contemporaneamente: compreende a Força Aérea, suas bases e suas estruturas de comando e controle, logísticas e administrativas, bem como os meios conferidos pelos poderes naval e militar terrestre e outros meios, quando vinculados ao cumprimento da missão do Poder Militar Aeroespacial e submetidos a algum tipo de orientação, comando ou controle de autoridade militar aeroespacial.

O planejamento da defesa aeroespacial inclui todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra maior concentração de poder político e econômico. Complementarmente, prioriza a Amazônia e o Atlântico Sul pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima, bem como por meio do espaço aéreo. Para esse segmento, destaca-se a meta de desenvolvimento de oito cargueiros táticos militares.

Em termos de efetivos, o País conta com aproximadamente 321 mil militares nas três Forças para uma população de 190 milhões de habitantes e território de 8,5 milhões de km<sup>2</sup>. Isso representa 1,7 militares por 1.000 habitantes e 38 militares para 1.000 km<sup>2</sup>. Para participar de forma mais ativa no contexto mundial, o Brasil necessita ampliar essa relação. A título de comparação, a França tem 3,8 militares por 1.000 habitantes e 454 militares por 1.000 km<sup>2</sup>.

Historicamente, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas, sem prejuízo das suas missões constitucionais, quando convocados, também executam missões de caráter cívico-social em apoio às ações do Governo Federal, sobretudo aquelas em apoio à Defesa Civil em casos de calamidade pública e necessidades humanitárias. Nessa dimensão, o Programa Política de Defesa Nacional tem por principais metas a participação de 9.500 rondonistas nas operações do Projeto “Rondon” e a participação de 80.000 crianças no Projeto “Forças no Esporte”.

Entre as demais metas, merecem destaque o fortalecimento da posição do Brasil no cenário internacional, por intermédio da cooperação na área de defesa, a aquisição de 45 aeronaves para a Força Aérea, a construção de 8 Navios-Patrolha Oceânicos de 500 toneladas, a adequação de 30 Pelotões Especiais de Fronteira, a implantação do Centro de Defesa Cibernética e a profissionalização de 100.000 jovens pelo projeto Soldado Cidadão, a implantação de 80% do Centro de Operações Conjuntas e a realização de 17 operações de adestramento conjunto.

## DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O Brasil tem um território continental caracterizado por grande diversidade ambiental, social e econômica. Neste ambiente tão diverso, o Estado tem papel fundamental no apoio às nossas potencialidades, para dinamizar as economias em seus territórios e afirmar as identidades regionais.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – institucionalizada em 2007 – tem como objetivo a redução das desigualdades entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento. A PNDR se norteia pelas seguintes estratégias: estimular o desenvolvimento regional em múltiplas escalas e articular ações que promovam melhor distribuição da atuação pública e dos investimentos no território nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária.

No período recente, surgiram centenas de novas aglomerações produtivas nas mais distintas regiões de nosso país, consolidando novo modelo de atuação dos agentes públicos e privados na promoção do desenvolvimento por meio de Arranjos Produtivos Locais (APLs). Há esforços para a consolidação dos avanços e a busca de um novo paradigma de ação. A premissa desta dinâmica está na convergência da PNDR com a Política Nacional de Desenvolvimento Competitivo (PDC) e, ainda, com a Política Nacional para APLs (PAPL), com base na capacidade local de gestão, entre instituições públicas e empresas. Para isso, entre as metas do PPA 2012-2015 está elaborar 19 planos de desenvolvimento regional, desenvolver redes regionais de inovação, desenvolver projetos de apoio à inovação em 10 Arranjos Produtivos Locais e gerar 97.000 postos de trabalho nos APLs apoiados.

O que se pretende é uma ampliação da estratégia de ação regional/territorial do governo federal, que nos últimos anos ganhou fôlego e consistência para a ampliação das opções de geração de emprego e renda, tendo o território como protagonista do processo de desenvolvimento e respeitando-se as potencialidades e vulnerabilidades dos ecossistemas regionais. Neste sentido, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente regulamentado pelo decreto nº 4.297/2002, tem sido percebido por vários setores dos governos federal, estaduais e municipais e da sociedade civil como o principal instrumento de planejamento ambiental territorial em implementação.

É preciso enfatizar também que é no âmbito territorial que se tornam possíveis ações sistemáticas de identificação, mobilização, organização, capacitação e articulação institucional, para que se alcance maior inclusão produtiva. Os instrumentos de desenvolvimento territorial possuem enorme potencial para se conseguir o direcionamento de recursos para populações que possuem menor capacidade de representação política, pois os colegiados territoriais ampliam a força das reivindicações locais.

Outra alternativa com recorte local está no Programa Territórios da Cidadania (PTC), empreendido a partir de 2008, que busca superar a pobreza no meio rural por meio da adoção de uma estratégia de desenvolvimento sustentável assentada na abordagem territorial. O diagnóstico que subsidiou a construção do PTC indicava que havia baixo acesso a serviços básicos, estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis que possibilitassem autonomia econômica de médio prazo para os trabalhadores rurais. Para lidar com este quadro, o Governo Federal mobilizou 22 ministérios e órgãos da administração federal.

A Política Territorial da Pesca e Aquicultura, a partir de 2009, iniciou um processo de apoio a gestão social em 51 territórios; destes, 30 são Territórios da Cidadania e 8 Rurais de Identidade. Aplicando o conceito de identidade, caracterizou novos territórios em que há a presença de pesca e aquicultura alinhado aos conceitos e metodologia dos Programas Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e Territórios da Cidadania. Nestes, vivem mais de 50% dos cerca de 900.000 pescadores registrados no Brasil. Com essa política espera-se trazer para a agenda territorial os pescadores artesanais e aqüicultores, consolidando na agenda das políticas públicas de desenvolvimento rural o tema da ruralidade das águas.

Diversas pesquisas desenvolvidas acerca do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e seus resultados revelam a capacidade de participação social dos atores no processo da gestão de políticas públicas, incluindo as negociações que as instituem e também as suas implementações. Entre as metas do PPA 2012-2015, merecem destaque: atender 280 territórios rurais com um conjunto de políticas públicas integradas e territorializadas, compatível com as principais carências existentes no meio rural; criar e implementar marco legal da Política Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural; e reconhecer 160 novos territórios rurais e constituir e apoiar os respectivos colegiados.

No final do Século XX, como resposta dos trabalhadores às novas formas de exclusão e da precarização do trabalho, surgiram, em diferentes pontos do território brasileiro, novas

formas de organização de atividades econômicas com base na cooperação ativa entre trabalhadores em empreendimentos de sua propriedade coletiva ou entre produtores familiares ou individuais autônomos associados. São os Empreendimentos de Economia Solidária. Apresentam-se sob as formas de cooperativas populares, empresas recuperadas pelos ex-empregados de empresas falidas, associações de pequenos produtores, grupos informais e redes de cooperação, atuando em diversos setores produtivos: agricultura familiar e agroecologia, coleta de resíduos sólidos, inclusive de óleo de cozinha, organizações de finanças solidárias e de comércio justo e solidário.

Entre as metas do PPA 2012-2015 para esse segmento temos: certificar os produtos e serviços de 5 mil empreendimentos econômicos solidários no Sistema de Comércio Justo e Solidário; criar e fortalecer 200 redes de produção e comercialização; incluir 200 comunidades nas finanças solidárias; promover a formação e capacitação social e profissional de 10.000 trabalhadores para a economia solidária e promover a incubação, assessoria técnica e o fomento direto a 1,5 mil empreendimentos econômicos solidários.





Ministério do  
Planejamento

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA