

Plano Mais Brasil

PPA

2012  2015

RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO
ANO BASE 2012

VOLUME I

DIMENSÃO ESTRATÉGICA





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

PPA

2012  2015

RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO
ANO BASE 2012

VOLUME I

DIMENSÃO ESTRATÉGICA

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

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO K

FONE: 55 (61) 2020.4080

FAX: 55 (61) 2020.4498

CEP: 70040-906 – Brasília – DF

Site: www.planejamento.gov.br

© 2013, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

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

Plano Mais Brasil PPA 2012-2015 : Relatório Anual da Avaliação : ano base 2012
/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI. - Brasília : MP/SPI, 2013.

5 v.

Conteúdo parcial: Dimensão estratégica, v.1.

1. Planejamento e gestão – Brasil. 2. Macroeconomia – desenvolvimento. 3.
Infraestrutura. 4. sustentabilidade e inovação. 5. sistema de proteção social.
6. Plano Plurianual 2012-2015. 7. inserção internacional. I. Secretaria de
Planejamento e Investimento Estratégico – SPI.

CDU 338.26"2012-2015"(81)

v.1

República Federativa do Brasil

Presidenta da República

Dilma Vana Rousseff

Vice-Presidente da República

Michel Miguel Elias Temer Lulia

Ministros:

Advogado Geral da União

Luís Inácio Lucena Adams

Ministra-chefe da Casa Civil

Gleisi Helena Hoffmann

Ministro-chefe da Controladoria Geral da União

Jorge Hage Sobrinho

Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Antônio Eustáquio Andrade Ferreira

Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação

Marco Antônio Raupp

Ministra de Estado da Cultura

Marta Suplicy

Ministro de Estado da Defesa

Celso Amorim

Ministro de Estado da Educação

Aloizio Mercadante Oliva

Ministro de Estado da Fazenda

Guido Mantega

Ministro de Estado da Integração Nacional

Fernando Bezerra Coelho

Ministro de Estado da Justiça

José Eduardo Cardozo

Ministro de Estado da Pesca e Aquicultura

Marcelo Bezerra Crivella

Ministro de Estado da Previdência Social

Garibaldi Alves Filho

Ministro de Estado da Saúde

Alexandre Rocha Santos Padilha

Ministro de Estado das Cidades

Aguinaldo Ribeiro

Ministro de Estado das Comunicações

Paulo Bernardo Silva

Ministro de Estado das Relações Exteriores

Antonio de Aguiar Patriota

Ministro de Estado de Minas e Energia

Edison Lobão

Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário

Gilberto José Spier Vargas

Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Tereza Campello

Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Fernando da Mata Pimentel

Ministro de Estado do Esporte
José Aldo Rebelo

Ministra de Estado do Meio Ambiente
Izabella Mônica Vieira Teixeira

Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão
Miriam Belchior

Ministro de Estado do Trabalho e Emprego
Manoel Dias

Ministro de Estado do Turismo
Gastão Dias Vieira

Ministro de Estado dos Transportes
César Augusto Rabello Borges

Ministro de Estado-chefe da Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República
Guilherme Afif Domingos

Ministro de Estado-chefe Interino da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Marcelo Côrtes Neri

Ministro de Estado-chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República
Wellington Moreira Franco

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

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
Eleonora Menicucci de Oliveira

Ministro de Estado-chefe da Secretaria de Portos da Presidência da República
José Leônidas de Menezes Cristino

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

Ministra de Estado-chefe da Secretaria de Relações Institucionais
Ideli Salvatti

Ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República
Gilberto Carvalho

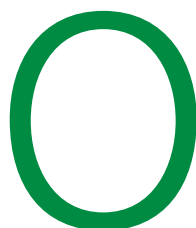
Ministro de Estado-chefe do Gabinete de Segurança Institucional
José Elito Carvalho Siqueira

Presidente do Banco Central do Brasil
Alexandre Antonio Tombini

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO GERAL.....	9
INTRODUÇÃO.....	11
A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO.....	13
MACROECONOMIA PARA O DESENVOLVIMENTO.....	17
SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	27
INFRAESTRUTURA.....	45
PRODUÇÃO COM SUSTENTABILIDADE E INOVAÇÃO.....	55
INSERÇÃO INTERNACIONAL.....	65
ESTADO, FEDERALISMO, PLANEJAMENTO E GESTÃO.....	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87

APRESENTAÇÃO GERAL



Governo Federal tem a satisfação de apresentar ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira o Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2012-2015, ano-base 2012, contendo uma descrição dos principais resultados obtidos no exercício em questão, a partir da implementação das políticas públicas traduzidas nos Programas Temáticos do plano vigente.

Além de cumprir a determinação legal contida no Artigo 15 da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual (PPA) para o período 2012-2015, o presente Relatório também auxilia a gestão e o aperfeiçoamento contínuo da programação constante do PPA, de forma a possibilitar maior eficácia na alocação de recursos e a ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços disponibilizados à sociedade. Constitui também importante insumo para a reflexão sobre os principais desafios a serem enfrentados pelo País na busca pela justiça social e pelo desenvolvimento econômico sustentável.

Merece destaque neste primeiro ano de vigência do PPA a continuidade dos avanços sociais decorrentes da implementação de políticas relacionadas ao resgate e à ampliação da capacidade de planejamento e investimento do Estado brasileiro; à universalização de direitos sociais com inclusão de segmentos populacionais historicamente desfavorecidos; à participação social na formulação e implementação das políticas; às medidas econômicas para fomentar o mercado interno; e à postura ativa do governo na regulação da oferta de bens e serviços.

Foram fortalecidas as políticas de natureza universal relacionadas à educação, ao trabalho, à saúde, à assistência e à seguridade social, além de estendidos os programas de transferências de renda, de garantia de segurança alimentar e de fomento à agricultura familiar e de preservação do meio ambiente. Cabe também frisar os avanços obtidos na atuação do Estado como investidor e indutor do investimento privado nas áreas de infraestrutura e das políticas industrial e tecnológica.

Nesse contexto de transformações significativas para o País, foi elaborado o presente Relatório, que consiste no primeiro conjunto de informações estruturadas a partir do Módulo de Monitoramento Temático do PPA 2012-2015, organizado fundamentalmente

a partir de informações fornecidas pelos Órgãos do Executivo Federal relativas ao ano-base 2012. Ele abrange os 65 Programas Temáticos do PPA e concentra-se nos campos do monitoramento destinados às análises situacionais dos Objetivos e das Metas de cada Programa.

Com o objetivo de facilitar a leitura, o documento está organizado em dois volumes, sendo o primeiro (Volume I) relativo à Avaliação da Dimensão Estratégica do PPA e o segundo (Volume II) relacionado ao Monitoramento dos Programas Temáticos constantes do Plano. No conjunto, os dois volumes fornecem um panorama geral do desempenho da atuação governamental em suas diversas áreas de atuação.

A Avaliação da Dimensão Estratégica do PPA compreende uma análise geral do andamento do conjunto de políticas prioritárias, explicitando seus resultados e perspectivas no que se refere às potencialidades de geração de oportunidades e ao enfrentamento das desigualdades que ainda persistem na sociedade brasileira. Este texto conta com uma seção dedicada à estratégia nacional de desenvolvimento e outras seis referentes aos eixos de políticas escolhidos para organizar a avaliação: macroeconomia para o desenvolvimento, que contempla o comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano; sistema de proteção social; infraestrutura; produção com sustentabilidade e inovação; inserção internacional; e Estado, federalismo, planejamento e gestão.

O Volume II, que compreende o Monitoramento dos Programas Temáticos do PPA, apresenta, para cada Programa Temático, a situação dos Indicadores, Objetivos e Metas, além da execução financeira das ações orçamentárias vinculadas às Iniciativas. Ele está organizado em quatro tomos: I - Políticas Sociais; II - Políticas de Infraestrutura; III - Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental; e IV - Políticas de Soberania, Território e Gestão. Cada uma das partes contém informações específicas sobre o andamento das políticas nela retratadas, especialmente na análise situacional dos objetivos e das metas.

Pode-se, assim, fortalecer análises que permitam a identificação da necessidade de ajustes no curso das políticas, bem como atuar de forma proativa na superação dos gargalos existentes à implementação do PPA, orientando a atuação do Governo Federal no sentido de construir um Brasil mais justo e igualitário.

Boa leitura!

Miriam Belchior

Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

INTRODUÇÃO

O presente documento é o volume 1 do Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal para o período 2012-2015, ano base 2012. Neste volume o objeto de avaliação é a consecução, no primeiro ano de vigência do PPA, das orientações anunciadas em sua dimensão estratégica. No volume 2 esta análise é complementada pelo registro de monitoramento dos indicadores, objetivos e metas dos programas temáticos (dimensão tática do PPA), bem como pelo registro da execução financeira das iniciativas com vinculação orçamentária do Governo Federal no exercício de 2012.

O Brasil, no ano passado, deparou-se com grandes desafios relacionados a um cenário econômico global adverso. A incerta retomada econômica nos Estados Unidos, os problemas fiscais e monetários da União Europeia e a desaceleração das economias emergentes representaram deterioração do cenário externo, conjugada à acentuação da concorrência internacional.

Em que pesem as dificuldades trazidas pelo quadro internacional, o país continuou a avançar em 2012, ampliando o emprego e reduzindo a pobreza. Isso significa que as políticas públicas do Governo Federal e as mudanças em curso no país continuam na direção correta, com destaque para: o Plano Brasil Sem Miséria e a busca pela superação da pobreza extrema, que já foi alcançada entre os beneficiários do Bolsa Família; o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o reforço dos investimentos em infraestrutura; o Programa Minha Casa, Minha Vida e a melhoria das condições habitacionais dos brasileiros mais pobres; os estímulos ao investimento e à produção por meio da desoneração tributária; e a redução da taxa básica de juros; a queda do preço das tarifas de energia; a continuidade da diminuição do desmatamento; e a manutenção das taxas de desemprego em seus mais baixos níveis históricos.

Tais avanços resultam da vitalidade da sociedade brasileira e da estratégia de desenvolvimento do Governo Federal anunciada desde o PPA 2004-2007. Essa estratégia enfatiza a necessidade de convergência entre políticas sociais, econômicas e ambientais, com vistas à promoção da inclusão social e melhoria da distribuição de renda, de forma a efetivar a universalização e a institucionalização dos direitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. O PPA 2012-2015 reforça este compromisso com o desenvolvimento inclusivo reafirmando, numa quadra histórica de reordenamento dos

polos dinâmicos da economia mundial, a importância do Estado e da democracia: seja na indicação em conjunto com a sociedade do futuro desejado, seja no provimento de meios e coordenação com o setor privado para o alcance da visão de futuro perseguida.

O presente volume conta com uma seção sobre a estratégia nacional de desenvolvimento e 6 seções referentes aos eixos de políticas públicas escolhidos para organizar a avaliação: macroeconomia para o desenvolvimento; sistema de proteção social; infraestrutura; produção com sustentabilidade e inovação; inserção internacional; e Estado, federalismo, planejamento e gestão. Por fim, são apresentadas considerações finais.

A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

Esta seção explicita a estratégia de desenvolvimento inclusivo contida no PPA vigente e nos dois planos plurianuais que o antecederam. Entende-se que as políticas públicas e as mudanças em curso, organizadas a partir da estratégia de desenvolvimento, vêm proporcionando, nos últimos anos, materialidade aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme estabelece o artigo 3º da Constituição Federal: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Cabe lembrar que o modelo de desenvolvimento proposto no PPA 2004-2007 “realiza a integração entre, por um lado, a inclusão social e a redistribuição de renda e, por outro, os investimentos e o crescimento da renda e do emprego. A universalização dos direitos sociais básicos e a transmissão dos ganhos de produtividade aos salários estabelecem a sinergia entre as políticas sociais e de investimento, promovendo o crescimento por meio da expansão do mercado de consumo popular.” (PPA 2004-2007, p. 67)

O PPA 2008-2011 destacou a ampliação dos investimentos sociais e em educação e infraestrutura, sendo estes últimos consolidados no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e no Minha Casa, Minha Vida. Assim, “como forma de viabilizar a Estratégia de Desenvolvimento, o PPA 2008–2011 prioriza: a) as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda; b) a elevação da qualidade da educação; c) o aumento da produtividade e da competitividade; d) a expansão do mercado de consumo de massa; e) a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável; f) a melhoria da infraestrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas); g) a redução das desigualdades regionais; h) a segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania.” (PPA 2008-2011, p. 11)

Dessa forma, “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.” (PPA 2012-2015, p. 22)

Na prática, desde a década passada, e após aproximadamente duas décadas de relativa estagnação econômica, recuperou-se o crescimento econômico, sem prejuízo da estabilidade macroeconômica; ampliou-se a taxa de investimento, tanto no setor público como no privado; houve significativa formalização nas relações de trabalho; o desemprego caiu e se encontra hoje em suas menores taxas históricas; os salários experimentaram substanciais aumentos, em especial os dos segmentos na base da estrutura salarial, beneficiados por forte incremento no salário mínimo; o gasto social vem aumentando de forma considerável; o acesso da população a bens e serviços públicos vem sendo crescentemente ampliado; e a assistência aos cidadãos de menor renda tem se generalizado, com crescente proximidade a uma cobertura universal. Como resultado, os indicadores de pobreza sofreram importante queda, a distribuição de renda melhorou e a percepção generalizada na sociedade é a de que o país se encontra em trajetória de progressivo aumento do bem-estar social.

Uma estratégia de desenvolvimento é o desenho da condução deliberada por governos e atores sociais de um padrão de desenvolvimento viável. Isto inclui a indispensável contribuição do Congresso Nacional, que ao longo deste período tem elaborado, aprimorado e aprovado legislações fundamentais para as transformações estruturais em curso na sociedade brasileira.

Neste sentido, a estratégia exposta nos últimos três PPAs do Governo Federal contém um projeto executável de construção democrática nacional, algo que, do ponto de vista político, foi interrompido pelo regime militar no período de 1964 a 1985 e, do ponto de vista econômico, foi obstado pelo baixo crescimento durante quase um quarto de século – décadas de 1980, 1990 e a entrada dos anos 2000. Desde 2003, vem se consolidando um novo e viável padrão de transformações estruturais o qual, em termos analíticos, pode ser organizado a partir de quatro pontos centrais, interligados pela primazia da atenção ao desenvolvimento social:

- i. Em sua dimensão social, a estratégia é de universalização e institucionalização dos direitos da cidadania, inclusão social das parcelas mais vulneráveis da população e melhoria na distribuição de renda;
- ii. Em sua dimensão econômica, a estratégia caracteriza-se por:
 - a) Praticar uma macroeconomia e um financiamento para o desenvolvimento, garantindo os objetivos de estabilidade macroeconômica e de crescimento com redistribuição de renda;

- b) Dar curso e velocidade às três frentes de expansão que se encontram atuantes na economia brasileira: investimentos em produção e consumo de massa; investimentos em infraestrutura econômica e social; e investimentos em atividades intensivas em recursos naturais;
- c) Promover as três frentes de expansão por meio de avanços substanciais nos terrenos da educação, ciência, tecnologia e inovação – construindo uma “sociedade de conhecimento” – até o ponto em que o processo de inovação possa tornar-se uma quarta frente de expansão da economia; e potenciá-las, também, fortalecendo os encadeamentos produtivos;
- iii. As dimensões social e econômica devem guiar-se pela observância à sustentabilidade ambiental, bem como ao desenvolvimento regional – vale dizer, a redistribuição de oportunidades e de renda entre regiões do país;
- iv. A estratégia de desenvolvimento não pode prescindir de uma agenda de contínuo aperfeiçoamento da inserção internacional do país – nas esferas política, econômica, social e de acordos sobre tratamento do meio ambiente – bem como de uma agenda de contínuo fortalecimento do Estado e da institucionalidade a serviço do desenvolvimento socioeconômico e da plenitude democrática.

Dando continuidade a esta trajetória, a visão de futuro anunciada no PPA 2012-2015 aponta para um país que seja 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; e
- Por ser uma Nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo.

Essa visão de futuro se desdobra em 11 Macrodesafios: 1. Projeto nacional de desenvolvimento; 2. Erradicação da pobreza extrema; 3. Ciência, tecnologia e inovação; 4. Conhecimento, educação e cultura 5. Saúde, previdência e assistência social; 6. Cidadania; 7. Infraestrutura; 8. Democracia e participação social; 9. Integridade e soberania nacional; 10. Segurança pública; 11. Gestão pública.

A superação destes macrodesafios envolve uma série de políticas públicas que foram organizadas em 6 eixos:

- Macroeconomia para o desenvolvimento;
- Sistema de proteção social;

- Infraestrutura;
- Produção com sustentabilidade e inovação;
- Inserção internacional; e
- Estado, federalismo, planejamento e gestão

Esta organização por eixos, para fins de avaliação, revela a opção por uma análise que contemple a diversidade dos temas acionados nos macrodesafios e, ao mesmo tempo, favoreça a elaboração de sínteses sobre tópicos correlatos, conforme demonstrado nas próximas seções.

MACROECONOMIA PARA O DESENVOLVIMENTO

A política macroeconômica tem sido conduzida, com êxito, de forma consistente com a estratégia de crescimento com estabilidade de preços e redistribuição da renda.

A análise da presente seção contempla a Lei que institui o Plano Plurianual da União para o período 2012-2015¹, que em seu artigo 15, inciso I, estabelece que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional relatório anual com “avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados”. Analisa-se inicialmente o desempenho no que se refere às principais variáveis macroeconômicas, e contemplam-se, ao final, as principais iniciativas destinadas à ampliação do investimento.

O cenário macroeconômico anunciado no PPA 2012-2015 apresenta metas de inflação e de resultado primário do Governo Central. A meta de inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, era 4,5% em 2012, com intervalo de tolerância de 2,0 pontos percentuais para cima ou para baixo. Como o IPCA observado em 2012 foi 5,84%, o índice manteve-se dentro do intervalo de tolerância. Já a meta de resultado primário do Governo Central em 2012 era 1,57% do PIB². Como o observado foi 1,95% do PIB, conclui-se que foi superada a meta de resultado primário estabelecida para o primeiro ano de vigência do PPA.

No que se refere aos parâmetros macroeconômicos utilizados durante a elaboração do PPA, destaca-se que a taxa de câmbio média (R\$/US\$) verificada em 2012 foi 1,95, acima do valor estimado de 1,64. Quanto à taxa over Selic em dezembro de 2012, o observado foi 7,25% ao ano, abaixo do valor estimado de 12,50% ao ano, o que significa importante mudança de patamar frente ao passado recente. Quanto ao Produto Interno Bruto – PIB, o observado foi 0,9%, abaixo do valor estimado de 5,0%. O impacto da crise internacional e o processo de ajuste de estoques na indústria foram determinantes para o resultado da economia no ano passado. Mesmo assim, o país gerou 1,3 milhão de postos de trabalho com carteira assinada e o desemprego atingiu o nível mais baixo da série. Nessa linha, o crescimento real da massa salarial em 2012 foi de 6,7% no conceito

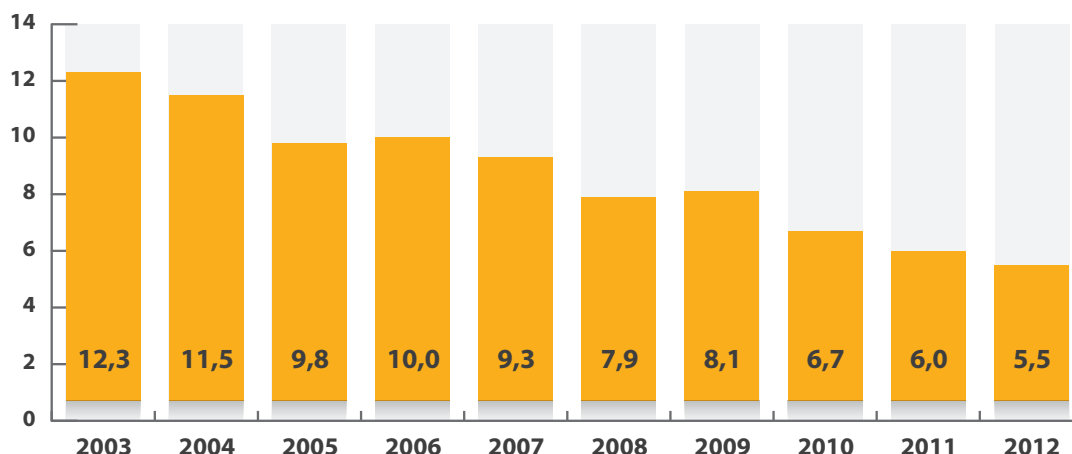
1 Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.

2 Considerando a previsão de dedução de 0,56% do PIB para investimentos do PAC, conforme anunciado no PPA 2012-2015 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012.

efetivo, acima do valor estimado de 4,71%, o que reforça o caráter inclusivo do modelo de desenvolvimento vigente.

De fato, o crescimento do PIB abaixo do estimado em 2012 não impediu que o emprego e os salários prosseguissem suas trajetórias prévias de forte expansão. Impulsionada pela expansão do emprego em setores de serviços, intensivos em mão de obra, a taxa de desemprego média nas principais regiões metropolitanas reduziu-se a 5,5% em 2012.

Taxa média de desemprego (% da população economicamente ativa)

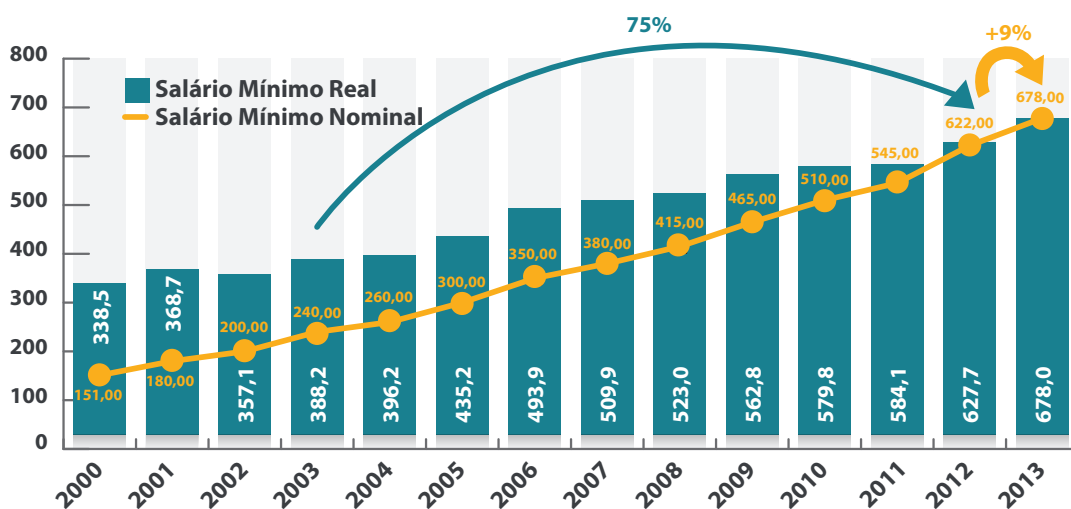


Fonte: IBGE.

Elaboração: Ministério da Fazenda.

As taxas de desemprego chamam a atenção por terem mantido sua trajetória de queda mesmo diante da crise financeira iniciada em 2008, refletindo o crescimento do emprego e da renda das famílias. Além disso, verificou-se a continuidade na trajetória de elevação do salário mínimo, cujos números são apresentados no gráfico seguinte.

Evolução do salário mínimo real e nominal (R\$)



* Salário mínimo real em valores de 2013. O cálculo de salário mínimo real considera valores nominais, posição de dezembro de cada ano, deflacionados pelo INPC. O ano de 2013 refere-se a janeiro de 2013.

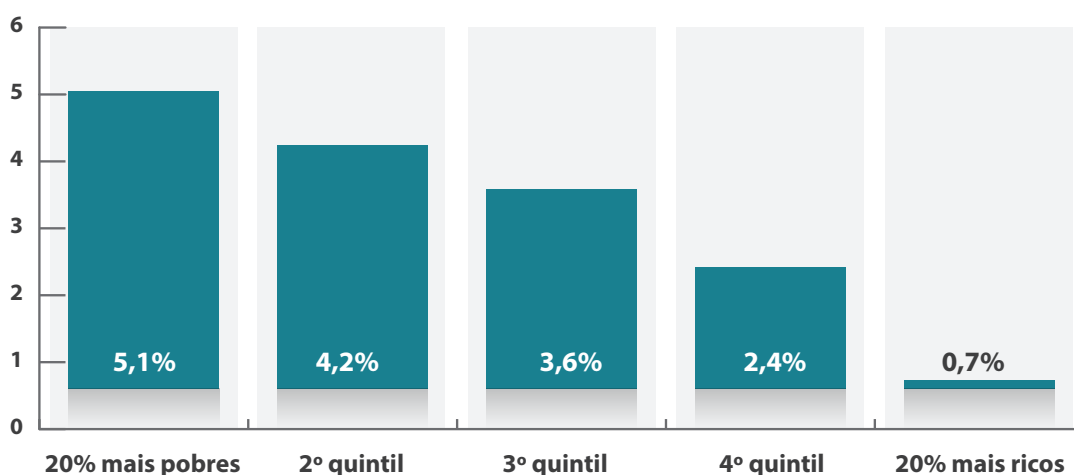
Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração: Ministério da Fazenda.

O aumento contínuo do salário mínimo vem ampliando o poder aquisitivo das famílias e influenciando favoravelmente a economia interna também por meio de transferências da Previdência Social e Benefício de Prestação Continuada. O atual ciclo de desenvolvimento tem contado também com maior formalização nas relações de trabalho, com o consequente aumento na proporção de contribuintes para a Previdência Social.

Toda essa evolução vem consolidando o modelo de crescimento com redistribuição de renda. A redução das desigualdades no último decênio foi favorecida pelo crescimento de renda mais acelerado entre a população mais pobre do que o verificado nos extratos superiores. Entre 2001 e 2011, a renda domiciliar real *per capita* dos 20% mais pobres aumentou em ritmo 7 vezes maior do que a dos 20% mais ricos.

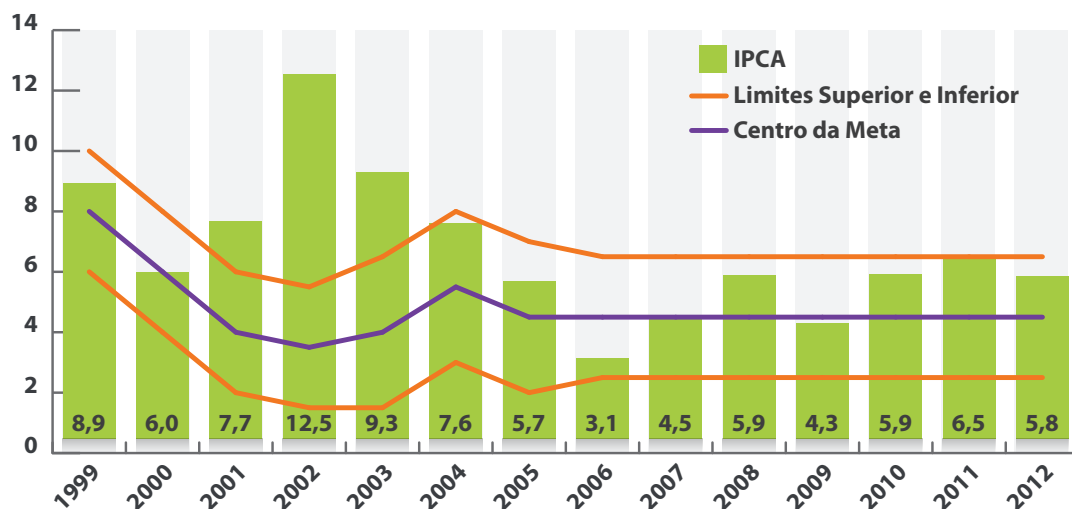
Crescimento anual médio da renda domiciliar real *per capita* por quintil



Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração: Ministério da Fazenda.

A evolução favorável da economia vem sendo acompanhada de estabilidade de preços. As metas de inflação vêm sendo rigorosamente cumpridas desde 2004, como pode ser observado no gráfico a seguir.

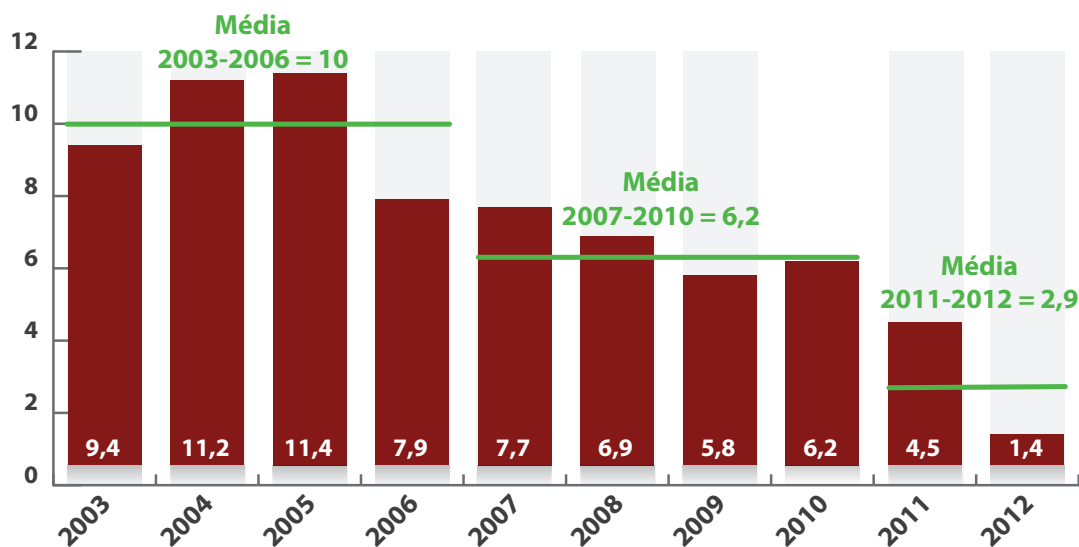
Inflação ao consumidor - IPCA (% a.a.)



Fonte: IBGE e Banco Central do Brasil.
Elaboração: Ministério da Fazenda.

A queda na inflação em 2012 ocorreu em forma simultânea à queda nas taxas de juros. O Banco Central do Brasil promoveu a redução dos juros para níveis mais condizentes com o padrão internacional, conforme mostra o próximo gráfico.

Taxa real de juros *ex-ante** (% a.a.)

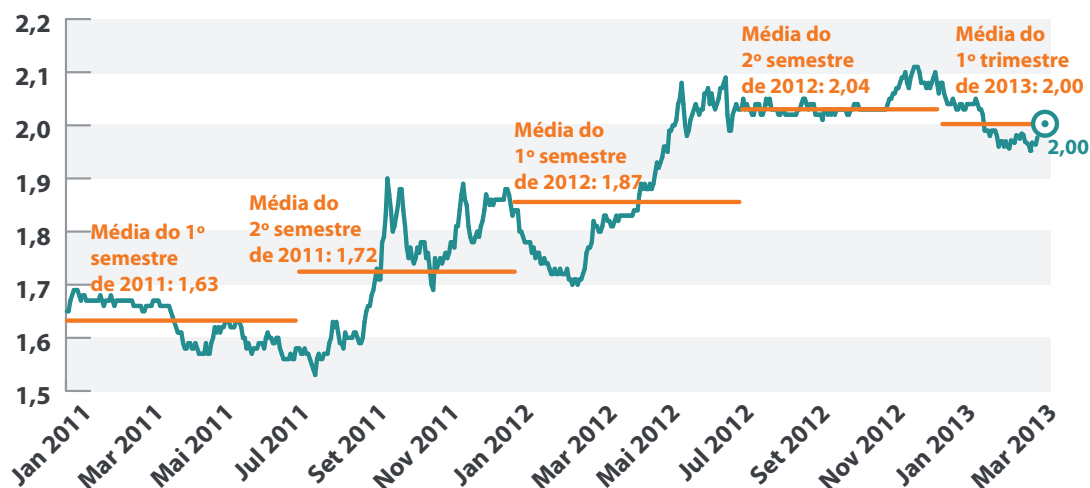


* Taxa nominal (swap 360 dias) deflacionada pela mediana das expectativas de inflação acumuladas para os próximos 12 meses. Posição: 31 de dezembro de cada ano.
Fonte: Banco Central do Brasil.
Elaboração: Ministério da Fazenda.

Além da queda na taxa básica de juros, também vem ocorrendo a redução nos *spreads* liderada pelos bancos públicos, fato de grande importância não só para o aumento no ritmo de crescimento da economia como também para a melhoria no poder aquisitivo das famílias e na distribuição de renda. Como, ainda assim, o nível dos *spreads* bancários no país permanece elevado na comparação internacional, há todo um caminho ainda a percorrer no sentido da convergência em direção à média internacional.

A menor inflação deu-se de forma simultânea ao deslocamento na taxa de câmbio a um patamar mais adequado à competitividade da economia nacional. De agosto de 2011 a dezembro de 2012 o real desvalorizou-se em cerca de 25% e a inflação continuou dentro dos limites das metas previstas pelo Banco Central do Brasil.

Taxa de câmbio nominal (R\$/US\$)



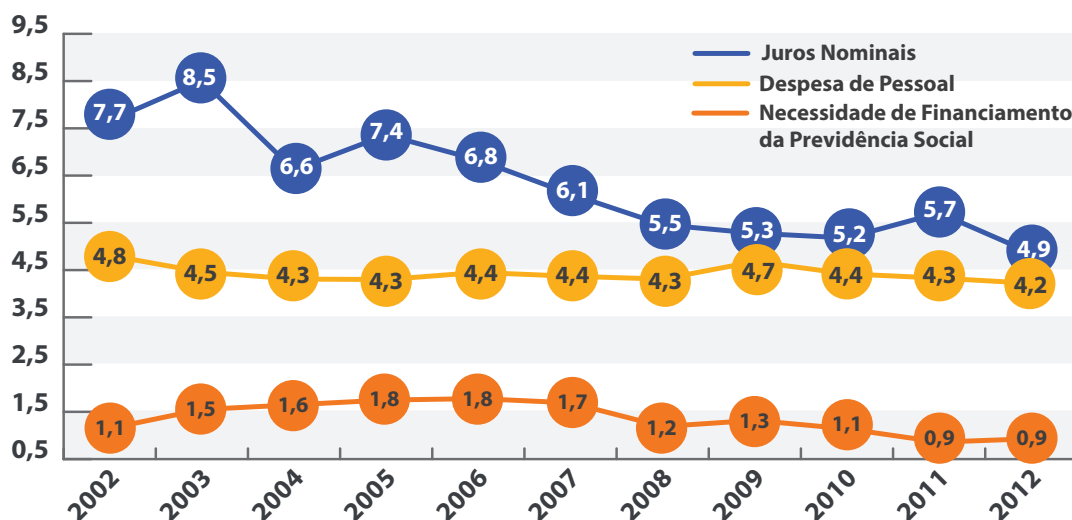
Fonte: Banco Central do Brasil.
Elaboração: Ministério da Fazenda.

A desvalorização ocorreu apesar da pressão exercida pela expansão de liquidez praticada pelos países avançados em crise no período 2011-2012. Dada a importância da variável cambial para a economia, a opção do Governo Federal tem sido atuar de forma a evitar uma volatilidade excessiva, o que favorece a previsibilidade sobre o comportamento dos preços e a estabilidade econômica.

O novo patamar cambial aponta para a preservação do equilíbrio nas contas externas do país. A propósito, observe-se que em 2012 o país continuou em posição favorável como credor externo líquido e resistente a crises internacionais porque, entre outras razões, houve ampliação das reservas internacionais, que subiram de 352 bilhões de dólares em 2011 para 378,6 bilhões de dólares em 2012.

A redução da taxa real de juros tem sido possível pela adoção de políticas monetárias e fiscais coordenadas. Estão sob controle os gastos com pessoal e a cobertura das necessidades de financiamento da Previdência Social no âmbito do Governo Central, enquanto as despesas com juros nominais do setor público apresentam consistente trajetória de queda, conforme o gráfico seguinte.

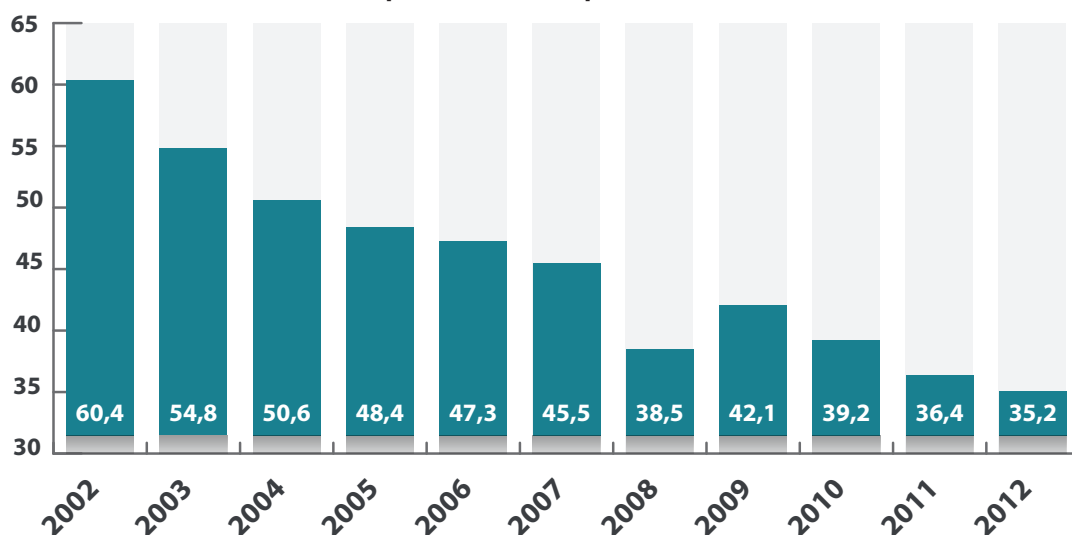
Despesas públicas selecionadas (% do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil.
Elaboração: Ministério da Fazenda.

O êxito se revela com clareza quando se observa a evolução da dívida líquida do setor público - DLSP, que vem caindo de forma consistente em proporção do PIB. Como decorrência da geração de superávits primários, a DLSP passou de 60,4%, em 2002, para 35,2%, em 2012, como se observa no gráfico abaixo.

Dívida líquida do setor público (% do PIB)



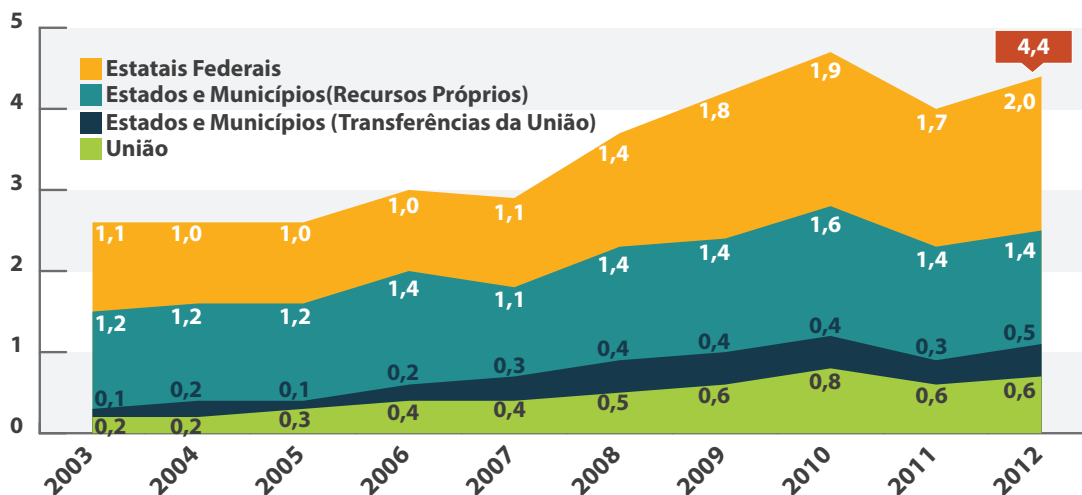
Fonte: Banco Central do Brasil e Ministério da Fazenda.
Elaboração: Ministério da Fazenda.

Além disso, destaca-se a melhora do perfil da dívida, expresso pela diminuição da parcela exposta à volatilidade do mercado, como os títulos atrelados ao câmbio, e o alongamento do prazo médio de vencimento. Isso possibilita maior previsibilidade e estabilidade no manejo das políticas macroeconômicas.

A solidez fiscal permite a elevação consistente do investimento público, que por sua vez estimula o investimento privado. Foi o que ocorreu, principalmente, a partir de 2007,

com a implantação do PAC. Enquanto o PIB cresceu em média 3,8% ao ano de 2007 a 2012, o investimento cresceu 6,9%. O gráfico seguinte aponta a tendência de elevação do investimento público, com destaque para a União e as estatais federais.

Investimento do setor público (% do PIB)



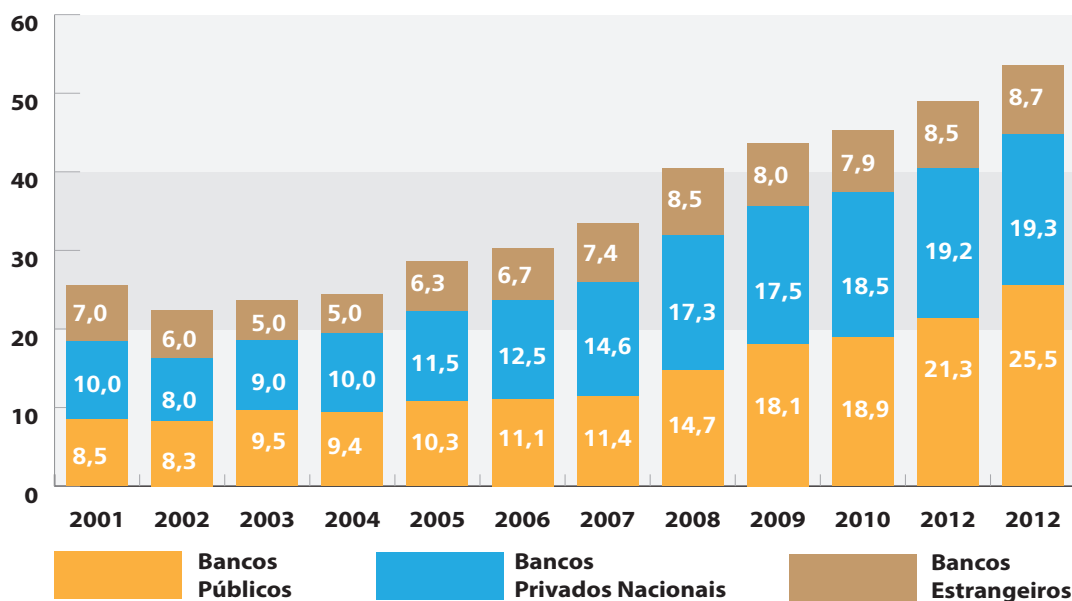
Fonte: Ministério da Fazenda.
Elaboração: Ministério da Fazenda.

O setor público vem cumprindo três papéis cruciais na aceleração da taxa de investimento da economia, especialmente em momentos de piora do estado de confiança do setor privado, como o que ocorreu devido à crise financeira global:

- Garantindo o crédito para investimentos privados via bancos públicos; e
- Aumentando diretamente a taxa de investimento a partir dos investimentos das administrações públicas e das empresas estatais no Brasil

Diante da redução dos investimentos privados e da concessão de crédito pelo sistema bancário privado, fruto da crise internacional iniciada em 2008, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal cumpriram importante papel anticíclico, evitando uma queda maior da atividade econômica. O gráfico seguinte ilustra a expressiva expansão na oferta de crédito nos últimos anos, especialmente pelos bancos públicos, passando de 25,5% do PIB, em 2011, para 53,5%, em 2012.

Oferta de crédito – 2001/2012* (em % PIB)



* Referente ao mês de dezembro de cada ano.

Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

As concessões e as parcerias público-privadas também têm sido concebidas como instrumentos para elevação do investimento. Também devem ser ressaltados os estímulos no período recente ao mercado privado de financiamento de longo prazo, por meio da MP 517/10 e da Lei nº. 12.431/11, que em conjunto resultaram em:

- Desoneração tributária dos rendimentos de títulos privados de longo prazo (duração de no mínimo 4 anos) emitidos por empresas não financeiras associados a projetos de investimento na indústria e nos setores de infraestrutura e adquiridos por investidores não residentes;
- Modificações na Lei das Sociedades Anônimas (Lei n. 6.404, de 1976): assembleia de acionistas definirá o limite de emissão de títulos de renda fixa;
- Instituição do Fundo de Investimento em Participação em Infraestrutura (FIP-IE) e do Fundo de Investimento em Participação na Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (FIP-PD&I);
- Regulamentação da oferta pública das letras financeiras, títulos de longo prazo emitidos pelos bancos que, até então, só podiam ser vendidos de forma privada; e
- Criação de um fundo de liquidez para os títulos privados a partir de direcionamento de 3 pontos percentuais dos compulsórios sobre os depósitos a prazo.

A Lei nº 12.431 de 2011, em particular, instituiu incentivo fiscal ao financiamento de investimentos em infraestrutura junto ao setor privado, em especial nas áreas de transportes e logística, com o objetivo de promover o financiamento privado aos investimentos de infraestrutura, reduzir os custos de captação de recursos a prazos mais longos, e contribuir para o desenvolvimento do mercado de títulos privados ainda

incipiente no Brasil. O incentivo consiste na isenção ou redução do Imposto de Renda sobre os rendimentos auferidos na aquisição de debêntures emitidas para financiar investimentos de infraestrutura.

Quanto à recuperação da economia, foram tomadas medidas visando aumentar os investimentos privados, entre as quais destacam-se:

- Adoção do regime de concessões/PPP para investimento em logística de transporte (MP – 576/2012); e
- Redução das tarifas de energia elétrica.

De forma complementar, diante de um período caracterizado por grandes incertezas no cenário internacional, com perspectiva de baixo crescimento dos países mais desenvolvidos e desaceleração da economia chinesa, o Governo Federal vem promovendo desonerações tributárias, resumidas no quadro a seguir.

Impacto das desonerações tributárias (R\$ bilhões)

Medidas	Impacto (em R\$ bilhões)		
	2012	2013	2014
Redução da CIDE para zero para gasolina e diesel	8,9	11,4	11,4
Redução do IPI (automóveis, caminhões, material de construção, linha branca, BK, móveis, papel de parede etc.)	8,5	11,8	7,1
Redução para zero do prazo de apropriação dos créditos de PIS/COFINS sobre aquisição de bens de capital	7,6	-	-
Aumento dos limites das faixas de tributação do SIMPLES e MEI	5,7	5,9	6,5
REINTEGRA -Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para Empresas Exportadoras *	3,4	3,4	2,7
Desoneração da folha de pagamentos	3,8	16,0	24,7
Redução do IOF sobre operações de crédito pessoa física (de 3% para 1,5%)	2,8	3,6	3,6
Alíquota zero de PIS/COFINS	1,1	1,6	-
Redução Alíquotas PIS/COFINS Indústria Química	-	1,1	1,8
Banda Larga -Redes	0,5	1,0	1,0
Desoneração da Cesta Básica	-	5,5	8,2
Aumento do Limite do Lucro Presumido	-	-	1,0
Demais	2,2	10,9	22,0
TOTAL	44,5	72,1	91,5

* Corresponde a 75% do potencial para 2012 e 2013, pois o último pedido de restituição trimestral do ano em questão (2012 ou 2013) ocorre no período seguinte (2013 ou 2014, respectivamente). Ou seja, em 2014, o valor de R\$ 2,7 bilhões refere-se a impacto residual de 2013.

Fonte: Ministério da Fazenda.

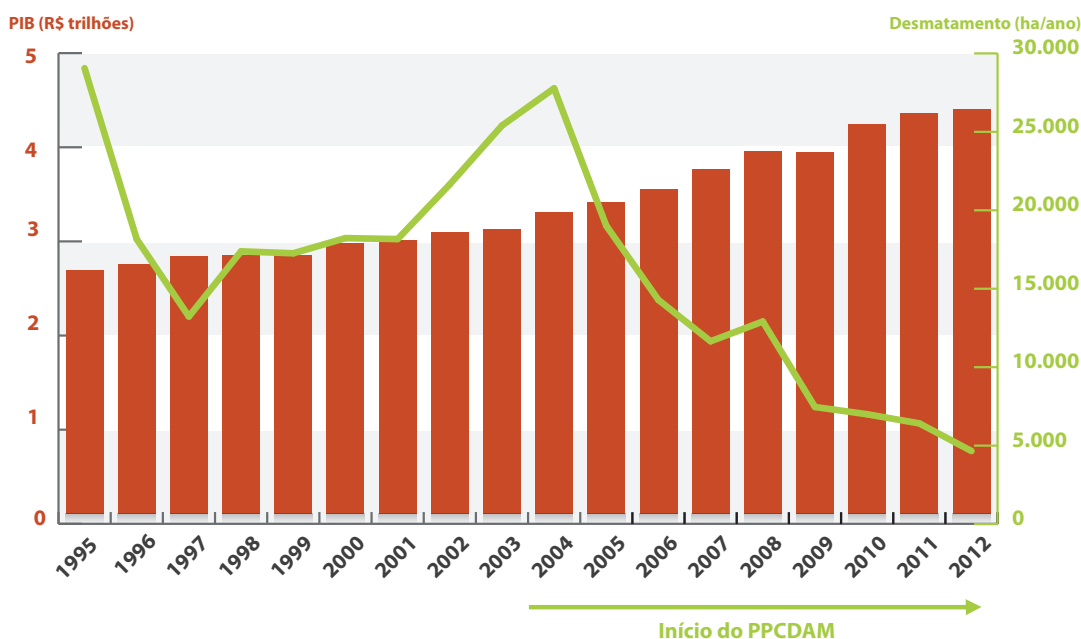
Elaboração: Ministério da Fazenda.

Na mesma linha, conforme anunciado no PPA 2012-2015, o Governo Federal mantém a determinação de continuar avançando na simplificação do regime tributário, de forma a estimular a produção e o investimento, bem como de persistir na busca de maior progressividade do sistema, como forma de acentuar a dinâmica de distribuição de renda. Neste sentido, outros pontos da agenda de reforma tributária estão em discussão, como:

- novas alíquotas do ICMS interestadual;
- simplificação da cobrança PIS e COFINS;
- alterações no Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- redução do custo das dívidas estaduais; e
- nova distribuição dos royalties (petróleo, mineração).

Outro ponto a se destacar é que o crescimento econômico dos últimos anos foi acompanhado de redução expressiva do desmatamento, especialmente a partir do lançamento do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia, em 2004, conforme ilustra a figura a seguir.

PIB (R\$ trilhões de 2012) e desmatamento (hectares/ano)



Fonte: Banco Central do Brasil, PRODES/INPE.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Apesar das dificuldades que persistem na economia internacional, a economia brasileira continua crescendo gradualmente, num ambiente democrático e socialmente inclusivo, dando prosseguimento à trajetória de aceleração verificada a partir do segundo semestre de 2012. Como resultado das ações de política econômica, o ano de 2013 começa com comportamento positivo: houve melhora na confiança dos empresários, aumento do investimento, aumento do nível de utilização da capacidade instalada e estoques em níveis mais baixos.

SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

A estratégia de desenvolvimento em curso no Brasil faz da justiça social uma das alavancas primordiais para o desenvolvimento. Nesse sentido, aborda-se nesta seção o papel do sistema de proteção social como elemento central para a estratégia de desenvolvimento em curso desde o PPA 2004-2007.

A última década foi marcada pela introdução de uma estratégia de desenvolvimento que conjuga crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais. Nessa estratégia, é central o papel da ampliação das políticas sociais, com destaque para as políticas de transferência de renda, geração de empregos e valorização do salário mínimo; a retomada dos investimentos em infraestrutura social e econômica; e o esforço de ampliação e qualificação das redes de bens e serviços públicos, como saúde, educação e assistência social. Em sua dimensão social, essa estratégia busca a universalização e institucionalização dos direitos da cidadania, a promoção da inclusão social das parcelas mais vulneráveis da população e a melhoria da distribuição de renda, resultando assim em fortalecimento das políticas sociais.

Esse fortalecimento pode também ser visto como um movimento de expansão e consolidação do sistema de direitos introduzido pela Constituição Federal de 1988. Esse sistema, retratado na figura a seguir, abrange tanto políticas setoriais (saúde, previdência, educação, desenvolvimento urbano, etc.) como políticas transversais (igualdade de gênero e étnico-racial, crianças e adolescentes, juventude, idosos, pessoas com deficiência e público LGBT), que buscam a garantia de direitos de públicos específicos, por meio de políticas executadas por diversos setores.

Sistema de direitos da Constituição Federal de 1988



Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A seguir, detalha-se o processo de fortalecimento das políticas sociais, assim como são apresentados a evolução recente, os principais resultados e as perspectivas para políticas/ programas selecionados.

Fortalecimento das políticas sociais e do sistema de direitos da Constituição de 1988

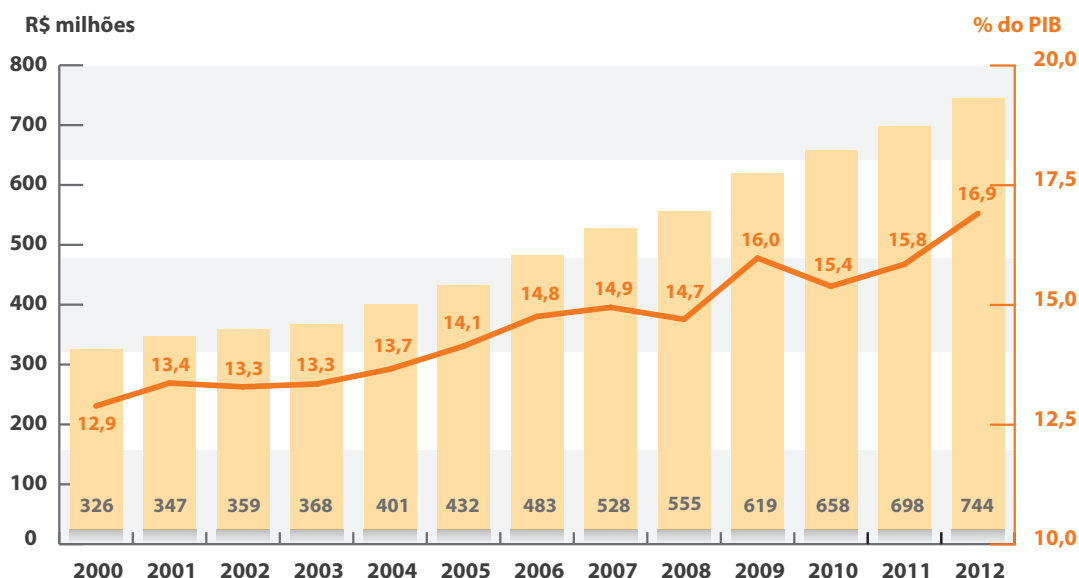
O fortalecimento das políticas sociais é caracterizado pela institucionalização de novos direitos, políticas públicas e programas de governo; pela expansão dos gastos em políticas sociais; e pela introdução de arranjos de gestão que enfatizam a criação de condições para a efetivação das políticas sociais, sobretudo o alcance de públicos e territórios mais vulneráveis.

O processo de institucionalização ocorreu mediante a criação de órgãos de governo dedicados exclusivamente a articular e gerir políticas voltadas a públicos específicos, como as Secretarias de Políticas para Mulheres, de Promoção da Igualdade Racial, e de Direitos Humanos; a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério das Cidades; o estabelecimento de sistemas nacionais de políticas públicas, como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS); a expansão e a instituição de

novos direitos, como os direitos à alimentação, à moradia e à educação pública e gratuita dos quatro aos 17 anos; a elaboração de diversas políticas nacionais; e a introdução e institucionalização de programas inovadores, como o Bolsa Família, o Universidade para Todos (Prouni) e o Minha Casa, Minha Vida.

Seguindo esse movimento, o fortalecimento do gasto público federal em políticas sociais, em 2012, alcança R\$ 744 bilhões, o que corresponde a 16,9% do PIB³. Esse valor representa um crescimento real de 128,2% com relação a 2000.

Evolução do gasto em políticas sociais nos orçamentos da União (R\$ de 2012 e % do PIB)



Fonte: SIOP/MP e Conta Nacionais/IBGE.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A ampliação das políticas sociais demandou avanços no planejamento e na gestão, traduzidos pela definição e comunicação à sociedade de compromissos de governo ancorados em diagnósticos da realidade; pela capacidade de articulação de diferentes áreas de governo para a implementação de políticas; pela introdução de procedimentos de monitoramento intensivo e acompanhamento das prioridades; e pela reação tempestiva aos entraves identificados; e introdução de novos procedimentos de pactuação federativa. O PAC e o Brasil Sem Miséria – BSM são exemplos emblemáticos dos avanços ocorridos no planejamento e na gestão das políticas sociais.

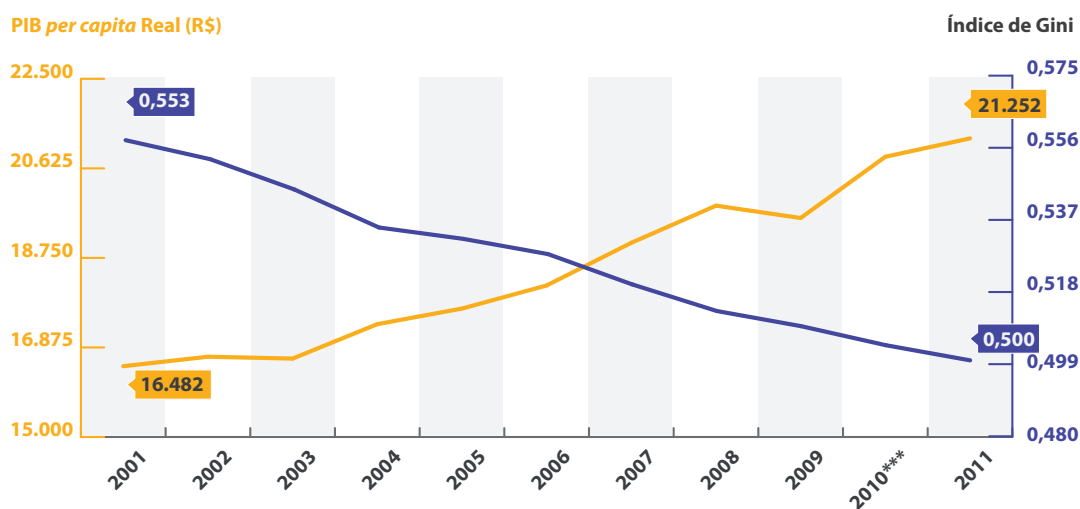
³ Para estimar o dispêndio em políticas sociais nos orçamentos da União, foi utilizada a execução orçamentária (valor liquidado) para as funções saúde, trabalho, educação, segurança pública, assistência social, previdência social, cultura, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, organização agrária e desporto e lazer. Também foram consideradas ações da função encargos especiais relacionadas às políticas sociais, como: transferências do Fundeb e cota-parte do Salário Educação, repasses da arrecadação de PIS/PASEP ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (para aplicação via BNDES em projetos de desenvolvimento econômico e social), integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial (financiamento do Minha Casa, Minha Vida), equalização de juros para a agricultura familiar (Pronaf), subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas e rurais, entre outras.

Fazer com que os avanços nas políticas sociais chegassem a toda a população e a todos os territórios também requereu transformações no processo tradicional de execução, como a introdução de rito próprio para a execução descentralizada do PAC (transformação dessas transferências em obrigatórias); a redução das contrapartidas; a facilitação de acesso a projetos pelos municípios; e a instituição do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), que imprime maior agilidade aos processos licitatórios, melhoria técnica dos projetos e maior viabilidade econômica das obras.

A estratégia de desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais

A estratégia de desenvolvimento apresentada pelo PPA 2012-2015 dá continuidade ao padrão de desenvolvimento já demarcado nos dois PPA anteriores, que tiveram como característica marcante a confluência entre o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais. O gráfico a seguir ilustra como, na última década, o país logrou experimentar, concomitantemente, crescimento do PIB *per capita* e forte queda da desigualdade social, espelhada pela redução do Índice de Gini⁴.

PIB *per capita* real* e Índice de Gini**



* Valores atualizados pelo deflator do PIB de 2011.

** Rendimento mensal domiciliar.

*** PNAD não foi coletada em 2010, devido à realização do Censo do IBGE.

Fonte: NSCN/IBGE e PNAD/IBGE.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A redução das desigualdades foi resultado da conjugação de melhorias no mercado de trabalho e do efeito das políticas sociais, que fizeram com que a renda total da população mais pobre tivesse um crescimento superior àquele verificado na população de maior renda.

4 O Índice de Gini mede desigualdade de renda em determinado grupo. O valor zero representa a situação de máxima igualdade e o valor um representa máxima desigualdade de renda.

Entre as políticas sociais que contribuíram para a queda da desigualdade e a redução da pobreza, destacam-se as transferências de renda reunidas nas ações relativas ao programa Bolsa Família e aos benefícios previdenciários e assistenciais, principalmente aqueles associados ao salário mínimo, além das políticas para expansão do acesso e melhoria da qualidade da educação e da saúde.

A política de valorização do salário mínimo resultou em crescimento real de seu poder de compra, sendo que esse crescimento foi também, quase sempre, superior ao registrado por todos os rendimentos. Enquanto o rendimento médio real habitualmente recebido de todos os trabalhos para a população de sete regiões metropolitanas⁵ cresceu 28,3%, entre 2003 e 2012, o salário mínimo real variou 69,9% no mesmo período.

A elevação do potencial de redução da desigualdade e da pobreza propiciado pelas transferências previdenciárias (inclui benefícios assistenciais) é outro efeito positivo da política de valorização do salário mínimo, uma vez que 67,5% dos beneficiários dessas transferências, ou 20,3 milhões de pessoas, ao final de 2012, recebiam mensalmente um salário mínimo. As transferências previdenciárias têm impactos redistributivos também no território, já que as regiões menos desenvolvidas do país são também aquelas que, proporcionalmente, recebem mais benefícios do que arrecadam. Esse efeito é reforçado pela transferência de renda diretamente às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, efetuada no programa Bolsa Família, que alcançou, em 2012, cerca de 13,9 milhões de famílias em todo o Brasil.

Potencializar a previdência social, enquanto núcleo estratégico da política social, passa pela expansão da cobertura previdenciária para a população em idade ativa. Medidas recentes importantes foram realizadas para a ampliação da inclusão previdenciária, com destaque para alterações na legislação, como a Lei nº 12.470/2011, que reduziu de 11% para 5% do salário mínimo a alíquota de contribuição do Microempreendedor Individual – MEI e o segurado facultativo de família de baixa renda que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência; e a Lei Complementar nº 139/2011, que ampliou o limite de faturamento do MEI, de R\$ 36 mil para R\$ 60 mil anual. Em relação ao MEI, as inscrições no programa saltaram de 77 mil, em 2010, para 2,66 milhões no final de 2012. O aquecimento do mercado de trabalho e a ampliação da formalização contribuem para a expansão da cobertura previdenciária, estabelecendo, também, perspectiva positiva sobre a evolução da política.

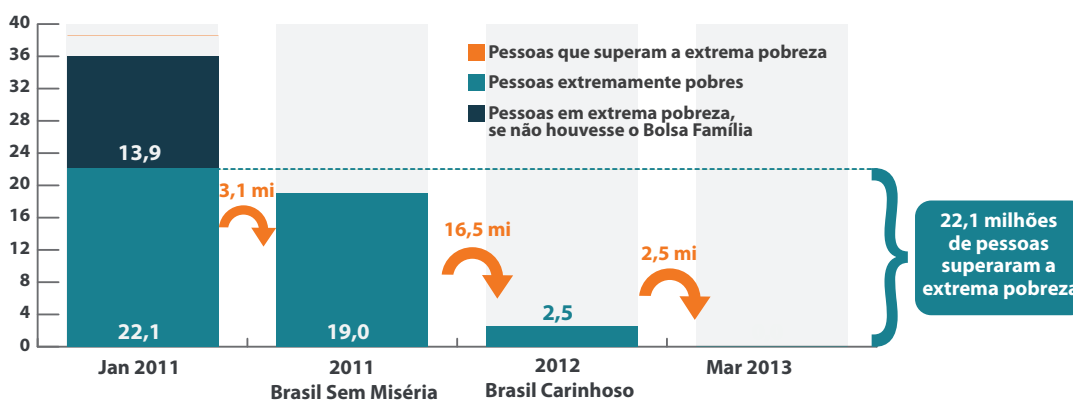
Brasil Sem Miséria

O Brasil Sem Miséria – BSM tem como objetivo erradicar a extrema pobreza no Brasil, por meio da combinação de transferência de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços como assistência social, educação e saúde.

⁵ Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Curitiba. Fonte: Mercado de Trabalho Conjuntura e Análise. IPEA/Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, Ano 18, Fevereiro 2013.

No eixo Garantia de Renda, destacam-se um conjunto de inovações ao programa Bolsa Família: reajuste de 45% do valor do benefício variável; ampliação do limite de três para cinco filhos (inclusão de 1,3 milhão de crianças e adolescentes); e implementação de benefícios para gestantes e nutrizes. Outra inovação foi a criação, no âmbito da ação Brasil Carinhoso, de benefício para a superação da extrema pobreza – complemento na renda das famílias que permite a todos os seus membros superar essa situação. Destacase ainda a inclusão de beneficiários por meio da busca ativa à população em extrema pobreza que ainda não era beneficiária do Bolsa Família. Como resultado dessa ação, desde o lançamento do BSM, mais de 790 mil famílias extremamente pobres foram incluídas no Cadastro Único e já estão recebendo o Bolsa Família, superando a meta de 640 mil famílias prevista para o final de 2012.

Redução da extrema pobreza entre beneficiários do Bolsa Família (milhões de pessoas)



Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais e Folha de Pagamentos do PBF.
Elaboração: Ministério da Fazenda.

O lançamento do Brasil Carinhoso representou um aprofundamento na estratégia do BSM de combate à extrema pobreza, compreendendo um conjunto de ações nas áreas de assistência social, saúde e educação, tais como: o repasse adicional aos municípios (de até R\$ 1.362 por aluno/ano) referente às crianças de 0 a 48 meses beneficiárias do Bolsa Família matriculadas em creches públicas ou conveniadas, que propiciou o atendimento de 381,5 mil crianças; o aumento de 66% no valor repassado para alimentação escolar; e a expansão da oferta de medicamentos e serviços da rede de atenção básica voltada à primeira infância⁶.

O eixo Inclusão Produtiva contempla estratégias para o meio rural e urbano. No meio rural, destacam-se a ampliação da construção de cisternas (entre 2011 e 2012, 240,4 mil cisternas foram construídas no semiárido) e a oferta de assistência técnica e extensão rural – ATER, combinada com a distribuição de sementes e fomento às atividades

⁶ Distribuição de sulfato ferroso para 1,4 milhão de crianças de 0-5 anos, suplementação de vitamina A para 2,9 milhões de crianças, e aumento de 430% no número de pacientes que retiram medicamento para asma na rede Aqui Tem Farmácia Popular.

produtivas rurais. Até o final de 2012, foi contratada assistência técnica para 210 mil famílias. Criou-se, ainda, o Bolsa Verde, que faz repasses trimestrais de R\$ 300 para famílias extremamente pobres que desenvolvam atividades de conservação ambiental, e já beneficia a 34,2 mil famílias. Além disso, fazem parte do eixo a expansão do Luz para Todos (141,3 mil famílias já atendidas) e do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que garante a compra da produção dos agricultores familiares. No meio urbano, destacam-se as ações de qualificação por meio do Pronatec (266,7 mil pessoas inscritas até o final de 2012), acesso ao microcrédito produtivo orientado – Crescer, e formalização como microempreendedor individual – MEI (ao final de 2012, o MEI contava com 2.665 milhões de trabalhadores inscritos).

O eixo Acesso a Serviços contempla atendimento do público do BSM em creches, expansão do programa Mais Educação, em escolas nas quais a maioria dos alunos são beneficiários do Bolsa Família, além da expansão das redes de assistência social e saúde. No Mais Educação, em 2012, mais de 32 mil escolas aderiram ao programa, das quais 17 mil contam com maioria de estudantes do Bolsa Família. Na expansão da rede de assistência social, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS está presente em 5.552 municípios, com mais de 25,2 milhões de famílias referenciadas. Destaca-se o avanço expressivo dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, que atingiu 7.884 unidades em 2012, e dos Centros Especializados de Referência de Assistência Social – CREAS, que alcançou a marca de 2.216 unidades.

Infraestrutura Social

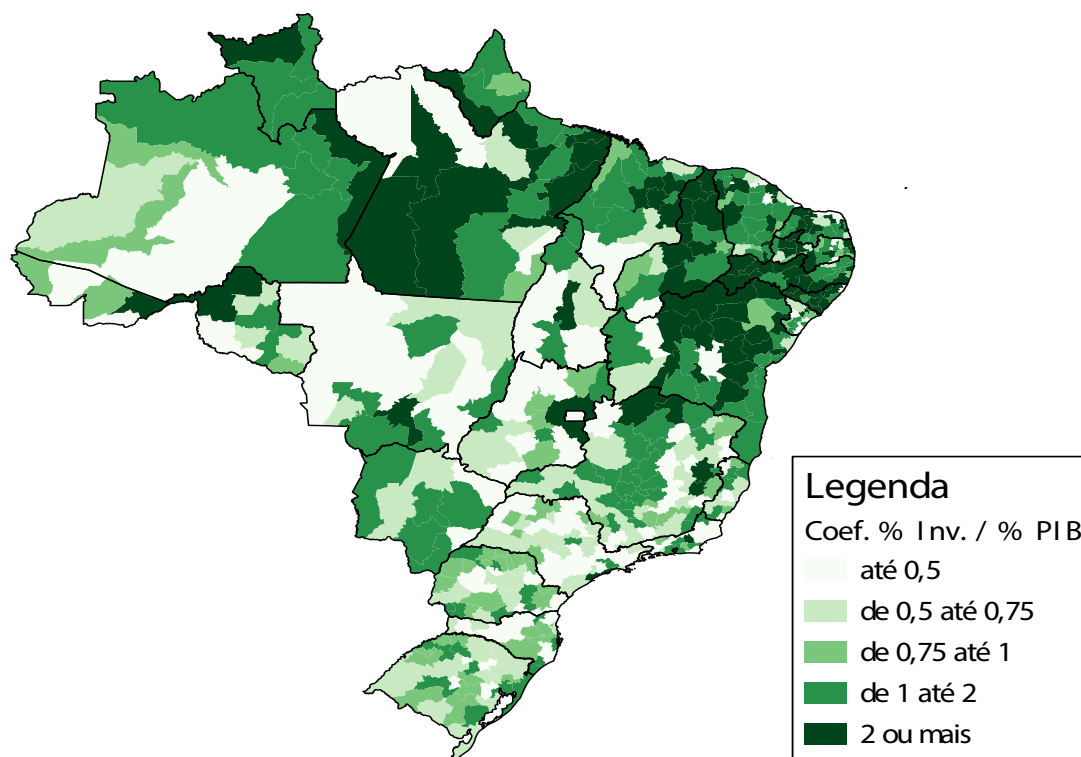
O ciclo virtuoso entre o fortalecimento das políticas sociais e o desempenho econômico também tem sido favorecido pelos efeitos dos investimentos em infraestrutura social sobre os mercados de produção e consumo internos. A ampliação contínua dos investimentos em infraestrutura social tem sido estratégica para a desconcentração territorial do crescimento econômico e da geração de empregos, além de promover a cidadania, a igualdade de oportunidades e a melhoria da qualidade de vida.

Impulsionada pelo setor de desenvolvimento urbano, a carteira de investimentos em infraestrutura social do PAC⁷, contratada desde 2007, alcançou o montante de R\$ 152 bilhões em 2012, com abrangência de 96% dos municípios brasileiros. Destaca-se que a repartição percentual desses investimentos no território, relativamente à distribuição

⁷ Obras de construção de moradias dignas para famílias de baixa renda, urbanização de assentamentos precários, contenção de encostas em áreas de risco, saneamento básico e mobilidade urbana, construção de creches, quadras esportivas, praças de esporte e cultura, unidades de pronto atendimento e unidades básicas de saúde.

regional da atividade econômica, prioriza o Nordeste e o Norte, conciliando perspectivas positivas de melhoria da qualidade de vida com a dinamização dessas regiões.

Distribuição espacial da carteira PAC de investimentos em infraestrutura urbana e social entre 2007 e 2012



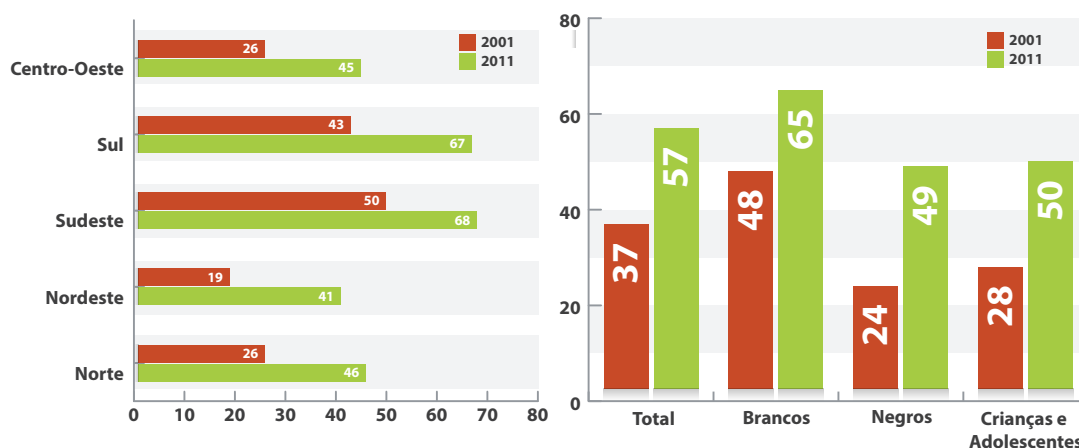
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A trajetória recente da construção civil ilustra essa relação virtuosa. Em conjunto com os investimentos em infraestrutura produtiva e com a ampliação do crédito, o incremento nos investimentos em infraestrutura social, especialmente no segmento de moradia, tem impulsionado o dinamismo da construção civil. Entre 2004 e 2011, foram criadas quase 100 mil novas empresas na construção civil e gerados mais de 1,6 milhões de empregos formais no setor, com maior intensidade do crescimento nas regiões Nordeste e Norte.

No que tange à melhoria da qualidade de vida, também são observados avanços importantes. Adotando-se condições de moradia e de acesso a bens e serviços essenciais aos indivíduos como referências de materialização do bem-estar, observa-se, com base em dados da PNAD/IBGE, expressiva elevação da proporção de pessoas vivendo em

condições satisfatórias⁸ – subiu de 37,0% em 2001 para 57% em 2011. É positiva, também, a tendência de aproximação das melhorias no bem estar no que diz respeito à região, à faixa etária, à raça/cor dos indivíduos, entre outras.

Pessoas que vivem em domicílios com condição de bem-estar satisfatória



Fonte: PNAD 2001 e PNAD 2011.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Manter essa trajetória de expansão e acelerar os investimentos públicos em desenvolvimento urbano e infraestrutura social são fundamentais para o aproveitamento das mudanças positivas que estão em curso no campo macroeconômico e nos espaços privados das famílias e das empresas, proporcionando o bem estar coletivo. Além disso, o desenvolvimento urbano é estratégico para o uso sustentável dos recursos naturais, ao evitar a ocupação predatória do espaço, promover o uso racional da água, contribuir para a conservação e revitalização das bacias hidrográficas, reduzir a poluição e favorecer a eficiência energética.

Com esse propósito, o Governo Federal vem fortalecendo as políticas de desenvolvimento urbano, as quais ganham, na última década, abrangência crescente e escala nacional. No campo da moradia digna, o Programa Minha Casa Minha Vida tem se consolidado como um modelo célere e abrangente de provisão de moradia. Até 2012, foram contratadas 2,28 milhões de moradias, das quais 1,05 milhão já foram entregues até o momento.

No saneamento, é positiva a evolução dos indicadores de cobertura dos serviços de água, esgoto e resíduos sólidos, movimento que reflete, em grande medida, os investimentos realizados no período: cerca de 1,7 mil empreendimentos com operações correspondentes a R\$ 36,1 bilhões, estando previstos, para o quadriênio 2011-2014, cerca de R\$ 45,8 bilhões.

⁸ Para esta análise, foram definidos como domicílios com condição satisfatória de bem estar os que possuem concomitantemente as seguintes características: domicílios próprios ou cujo aluguel não ultrapassa 30% da renda domiciliar, localizados em aglomerados normais (propriedade do domicílio e do terreno), construídos com material permanente (paredes de alvenaria ou madeira aparelhada) e com pelo menos um banheiro de uso exclusivo, com densidade de até três moradores por dormitório, servidos por abastecimento de água por rede de distribuição, com ou sem canalização interna, ou por poço, nascente ou cisterna, com canalização interna, esgotamento sanitário feito por meio de rede ou fossa séptica, serviços de coleta de lixo (quando localizados em área urbana), iluminação elétrica, serviço de telefone (fixo ou celular) e equipadas com, pelo menos, fogão, geladeira e televisão.

Também tem sido fortalecida a indução de um novo paradigma de mobilidade urbana. Orientada pelos princípios da acessibilidade universal, da distribuição mais justa dos espaços urbanos, da prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado, da mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e bens, foi instituída a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), que normatiza a regulação dos serviços, os direitos dos usuários, as atribuições dos entes federativos, o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana. Além disso, foi elaborado o Plano Setorial de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas.

Em consonância com o novo marco da mobilidade, o Governo Federal também tem promovido a alavancagem dos investimentos em sistemas coletivos estruturantes. No âmbito do PAC Mobilidade Grandes Cidades, foram selecionados investimentos de 32,5 bilhões (22,4 bilhões financiados com recursos federais) em centros urbanos com mais de 700 mil habitantes, com previsão de implantação de cerca de 120 km de linhas de metrô, 80 km de veículos leves sobre trilhos e 665 km de corredores de ônibus. Ademais, foi lançado o PAC Mobilidade Médias Cidades, com previsão de financiamento federal de R\$ 7 bilhões para investimentos em aquisição de equipamentos, modernização e integração do transporte público, construção de estações e terminais de ônibus e melhorias de infraestrutura já existente em cidades médias (entre 250 e 700 mil habitantes).

Além disso, perseguindo a promoção de resiliência das cidades, fundamental no contexto de recorrência de eventos climáticos extremos aliados a passivos urbanos e ambientais, o Governo Federal lançou o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais. Até 2014, são previstos investimentos de R\$ 18,8 bilhões em mapeamento de áreas de riscos; estruturação do sistema de monitoramento e alerta; fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil; e obras de prevenção de desastres naturais.

Educação

A educação é outra peça-chave do modelo de desenvolvimento em curso. Por um lado, o aumento da escolaridade promove a democratização do acesso a oportunidades, proporcionando mobilidade social e contribuindo para a redução das desigualdades. Por outro, eleva a produtividade do trabalho, contribuindo para o crescimento econômico, o aumento dos salários e a diminuição da pobreza.

Nesse sentido, houve ampliação dos investimentos realizados e previstos na educação, nos últimos três planos plurianuais. Como reflexo, observa-se evolução considerável do investimento público total em educação, nas três esferas de governo, a qual passou de

4,5% do PIB em 2005 para 6,1% em 2011. A expansão real dos gastos federais na função educação, de 215,4% no mesmo período, evidencia a colaboração da União para esse movimento. Essa expansão foi impulsionada por importantes modificações na legislação, como a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e a queda da Desvinculação das Receitas da União (DRU) – para a educação.

Na educação básica, foram realizados avanços institucionais, como a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que estabeleceu como dever do Estado a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, a criação do Fundeb, a instituição do piso salarial do magistério e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, acompanhada da definição de procedimentos de pactuação federativa de apoio aos sistemas de ensino estaduais e municipais, organizados a partir da necessidade de elevação da qualidade das redes.

Ainda na educação básica, destacam-se iniciativas como: a implantação de programa abrangente de apoio à construção de escolas de educação infantil (Proinfância), incorporado ao PAC, que prevê a construção de 6.000 escolas até 2014, das quais 3.135 já foram aprovadas; e o apoio à ampliação no número de escolas da educação básica que ofertam educação em tempo integral, por meio do Mais Educação. Em 2012, 32.074 escolas aderiram ao Mais Educação, sendo que cerca de 54% delas contam com a maioria de alunos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Na educação profissional e tecnológica, os principais avanços são a continuidade da expansão da rede federal e a implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, criado em 2011, e que tem como objetivo expandir, interiorizar e democratizar a educação profissional e tecnológica. A meta do programa é ofertar 8 milhões de vagas até 2014, na rede federal de educação profissional e tecnológica, mas também nas redes estaduais, no Sistema S e no setor privado. Até o momento, 2,5 milhões de pessoas tiveram a oportunidade de fazer cursos técnicos e de formação inicial e continuada, incluindo beneficiários dos programas federais de transferência de renda, trabalhadores desempregados, pessoas com deficiência e populações do campo.

Na educação superior, destacam-se a expansão da rede federal, que persegue a interiorização por meio de novas universidades e câmpus, com destaque para a meta de criação de 47 novos câmpus entre 2011 e 2014, dos quais 13 com atividades já iniciadas, além da ampliação da oferta de vagas nas unidades existentes (Reuni). Como resultado, as vagas ofertadas em graduação presencial passaram de 140 mil em 2007 para 240 mil em 2012. Além disso, o apoio à infraestrutura de pesquisa nas novas universidades e câmpus federais proporciona condições de avanço científico e tecnológico e, também, de aporte de conhecimento para o desenvolvimento local.

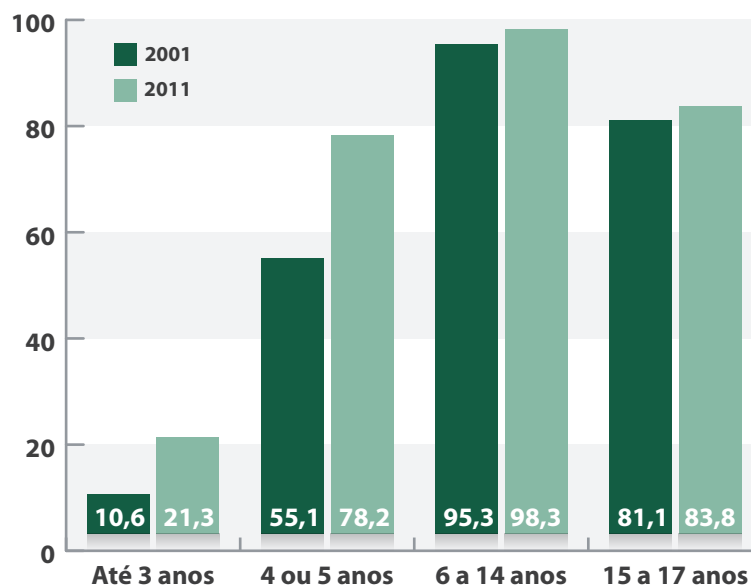
Ainda na educação superior, o Programa Universidade para Todos – Prouni atingiu, em 2012, a marca de 1,1 milhão de estudantes de baixa renda com acesso a cursos de educação superior em instituições privadas de ensino, por meio da concessão de bolsas de estudo integrais e parciais. Outro destaque é o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, que propiciou, em 2012, acesso de mais de 372 mil estudantes ao ensino superior.

O Programa Ciência sem Fronteiras, lançado em 2011, é outra iniciativa inovadora, com o objetivo de formar e capacitar pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica e centros de pesquisa estrangeiros de excelência. Outro objetivo é atrair para o país talentos e pesquisadores estrangeiros em áreas prioritárias de conhecimento. Contribui, assim, para a democratização das oportunidades e para a inovação e competitividade da economia brasileira. A expectativa é que, até 2015, 101 mil pessoas recebam bolsas para estudar no exterior; em 2012, foram concedidas 21.418 bolsas para estudantes, em diferentes países.

A educação também é um dos eixos do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite, que já conta com a adesão de 21 estados. Para eliminar as barreiras que impedem o acesso e permanência na escola das pessoas com deficiências beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada – BPC, foi dado início, em 2012, à compra de 1.316 veículos escolares acessíveis. Foram adquiridos, também em 2012, equipamentos para implantação de 13,5 mil salas de recursos multifuncionais e 1,5 mil kits de atualização de salas já existentes.

Esses avanços na política educacional resultaram, de acordo com os últimos dados da PNAD/IBGE, em elevação nas taxas de frequência à escola para todas as faixas etárias até os 17 anos, com destaque para a faixa de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos; elevação do número médio de anos de estudos da população brasileira, sobretudo para as novas gerações; e elevação da população com mais de 25 anos e ensino superior completo.

Taxa de frequência à escola



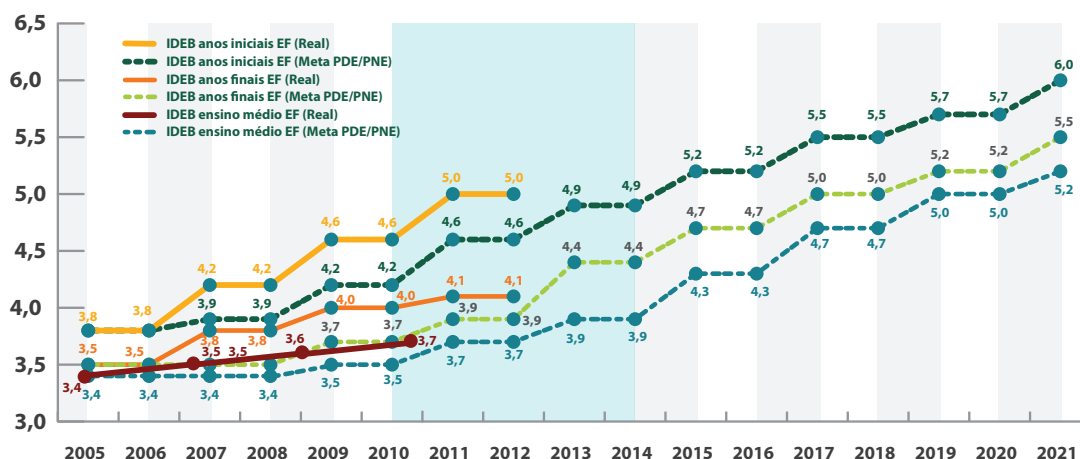
Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

Obs: Não foi considerada a área rural da Região Norte, exceto Tocantins.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Além da expansão da escolaridade, foi observada a tendência de melhora na qualidade da educação. O IDEB registra avanços importantes. Em 2011, os índices alcançados para os anos iniciais e finais do ensino fundamental foram 5,0 e 4,1, respectivamente, e, para o ensino médio, 3,7 – valores superiores ou iguais às metas previstas. Para os próximos anos, espera-se a continuidade do processo de melhoria na qualidade da educação, conforme ilustrado no gráfico a seguir.

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica PPA 2012-2015



Fonte: PCPR, 2012.

Elaboração: Ministério da Educação.

O analfabetismo continua em queda no país, resultado do esforço conjunto de todos os entes federados, principalmente da implementação do Programa Brasil Alfabetizado, que, em 2012, beneficiou 1,4 milhão de pessoas.

Saúde

Na saúde, a estratégia tem sido o fortalecimento contínuo do modelo estabelecido pela Constituição de 1988, que define a saúde como direito de todos e dever do Estado, e institui o Sistema Único de Saúde – SUS, com diretrizes de integralidade do atendimento, descentralização federativa e participação da sociedade.

Todos os brasileiros são usuários do SUS, que não se restringe ao atendimento médico, abrangendo também a vigilância em saúde e ações de promoção da saúde. Cerca de 145 milhões de pessoas dependem exclusivamente do SUS, ao lado de pouco mais de 48 milhões (segundo dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar) que possuem planos de saúde privados. É ao SUS que a maioria dos brasileiros recorre quando precisa de atendimento de alta complexidade.

Para fazer frente ao desafio de consolidar um sistema público de saúde de tão grande magnitude, têm sido buscados avanços institucionais, aperfeiçoamento contínuo da gestão do SUS, ampliação da rede de atendimento e da cobertura populacional correspondente, e melhoria da qualidade dos serviços ofertados à população. A estratégia de Saúde da Família tem uma cobertura de 54,8% de toda a população brasileira, contando com 33.304 equipes atuando em 5.298 municípios, das quais 1.109 foram implantadas em 2012.

A publicação da Lei Complementar nº141/2012 é um avanço institucional que contribui para a consolidação do SUS ao regulamentar dispositivos estruturadores e trazer inovações de gestão tanto para o Ministério da Saúde como para os estados e municípios, criando condições para a ampliação do acesso e para a melhoria da qualidade da atenção e da gestão em saúde.

Outra norma que merece destaque é o Decreto nº 7.508/2011. Ao regulamentar a Lei nº 8.080/90, que dispõe sobre a organização do SUS, o decreto, entre outros pontos, deixa mais clara a estruturação das chamadas Redes de Atenção à Saúde, definidas como um conjunto de ações e serviços de saúde articulados em níveis de complexidade crescente, com a finalidade de garantir a integralidade da assistência à saúde no âmbito de regiões de referência para o planejamento das redes (região de saúde), em consonância com diretrizes pactuadas pelas três esferas de governo.

Para expansão do acesso e melhoria da qualidade dos serviços, tem sido buscado o aperfeiçoamento das redes de atenção à saúde, com ênfase no planejamento regional e na articulação dos serviços e ações de saúde, tais como: Rede de Urgência e Emergência – em 2012, o SAMU atuou com 2.851 unidades em todo o território nacional, sendo que neste ano foram realizadas a compra de 2.180 ambulâncias para renovação da frota; Rede Cegonha – todos os estados, DF e 4.959 municípios aderiram, com cobertura de 2,3 milhões de gestantes; Saúde Mental; Pessoa com Deficiência; e Controle do Câncer.

Destacam-se, também, os esforços para expansão e qualificação da atenção básica e para ampliação do acesso a medicamentos.

Importante desafio que se coloca para o SUS é a disponibilidade de profissionais de saúde em regiões de difícil acesso ou com populações de maior vulnerabilidade. Para tanto, o Ministério da Saúde, em parceria com o Ministério da Educação, instituiu o Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica – PROVAB. Em 2012, foram inseridos 1.866 profissionais no programa com benefícios (bolsa e pontuação adicional para concursos de residência médica), visando à interiorização de profissionais da saúde.

Esses profissionais encontrarão uma nova rede de atenção básica com a implantação dos programas de Requalificação das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e de Melhoria do Acesso e da Qualidade (PMAQ). O primeiro enfrenta o desafio de adequar a infraestrutura de atendimento, investindo mais de R\$ 3 bilhões em obras de reforma e ampliação das UBS existentes e construção de novas unidades, todas em um novo padrão de ambiência e funcionamento. Em 2012, o programa beneficiou 3.872 municípios, sendo que foram construídos neste ano 263 novas UBS. Se junta a isso a informatização das UBS, garantindo-se banda larga e implantação do telessaúde e do prontuário eletrônico, e o SUS Atenção Básica. O PMAQ, por sua vez, desenvolve processo de indução, avaliação e certificação das equipes a padrões de qualidade, permitindo ao município até dobrar o repasse de recurso mensal por equipe bem avaliada. Somando os dois programas, são mais de 5.200 municípios participantes.

Outro desafio que se destaca é o envelhecimento da população e a mudança do perfil epidemiológico, com a ocorrência de doenças associadas a populações de menor renda, como mortalidade infantil, doenças infecciosas e doenças parasitárias, e, ao mesmo tempo, de doenças típicas do mundo desenvolvido, associadas a mudanças no estilo de vida da população (sedentarismo e alimentação rica em açúcar, gordura e sódio). Esse cenário põe em evidência as relações entre as políticas de incentivo à prática esportiva e a saúde. Neste contexto é importante estimular um modelo de prevenção às doenças crônicas, ampliando esforços para reduzir agravos à saúde, como tabagismo e alcoolismo, além da promoção de campanhas para controlar fatores de risco já reconhecidos, como hipertensão, obesidade e diabetes. Uma das estratégias adotadas foi a criação do Programa Academia da Saúde – existem 155 unidades em funcionamento em 96 municípios –, com o objetivo de contribuir para a promoção da saúde da população, além de outras iniciativas que visam a ampliar os equipamentos disponíveis para a prática esportiva, como os Centros de Artes e Esporte Unificados.

Em relação à assistência farmacêutica, destacam-se a ampliação do elenco e a garantia de acesso a medicamentos e insumos estratégicos, bem como a ampliação do Programa Farmácia Popular do Brasil – inclusive nos municípios mapeados pelo Brasil Sem Miséria. O programa credenciou 4.901 farmácias e drogarias, totalizando 25.126 credenciados

até 2012, em 3.730 municípios, que, somados às 558 unidades próprias, atende mais de 5 milhões de pessoas por mês.

Esses esforços vão se refletir na evolução dos principais indicadores da saúde da população, como o aumento na expectativa de vida e a queda das mortalidades infantil e materna. Essa queda foi generalizada em todas as regiões e mais intensa na Região Nordeste, de modo que o Brasil alcançou com quatro anos de antecedência uma das mais importantes metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM.

Segurança pública com cidadania

No campo da segurança, a superação da violência permanece como um dos grandes desafios para o alcance de condições plenas de bem estar social. Os homicídios, expressão mais cruel da violência, representam a principal causa externa de mortalidade no país – em 2010, foram registrados mais de 50 mil, sendo suas principais vítimas os jovens masculinos negros, entre 15 e 29 anos de idade, que responderam por 35,7% do total.

Para superação desse quadro, o Governo Federal tem procurado induzir um novo paradigma de segurança pública cidadã, orientado pelo reforço do caráter preventivo das ações de segurança pública e por sua integração com as políticas sociais. Nesse campo, destacam-se o lançamento de novos arranjos de políticas como o programa Crack, é Possível Vencer, que já recebeu a adesão de 14 estados, o Plano de Enfrentamento à Violência contra a Juventude Negra – Juventude Viva, que em setembro de 2012 teve sua primeira fase de implementação iniciada em Alagoas (estado com a maior taxa de mortalidade de jovens), e o programa Brasil Mais Seguro, que ampliam a escala de apoio federal para o aprimoramento das instituições policiais, especialmente no que se refere à sua aproximação com a vida comunitária e ao aumento da sua capacidade investigativa, diferenciando públicos e territórios mais vulneráveis ao fenômeno da violência. Além disso, está em execução o Plano Estratégico de Fronteiras, a partir do qual é estruturado um novo modelo de gestão, monitoramento e policiamento especializados da área de fronteira por meio da cooperação das três esferas de governo.

O aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro também é elemento estratégico para avançar na consolidação da segurança pública cidadã. Em 2011, observou-se um déficit de 208.000 vagas no sistema, destacando-se que cerca de 40% da população carcerária estava presa em regime provisório. Para lidar com esse cenário, está sendo implementado o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, com o propósito de zerar o déficit de vagas feminino e reduzir o número de presos em delegacias de polícia. Também foram instituídas novas normas: Lei nº 12.736/12, que permite ao juiz considerar, na sentença condenatória, o tempo de prisão provisória ou medida de segurança já

cumprida pelo réu; Lei 12.714/2012, que trata da informatização do acompanhamento da execução penal; Lei 12.403/2011, que amplia o uso das cautelares no processo penal; e Lei 12.433/2011, que trata da remissão da pena por estudo. Além disso, cabe ressaltar inovações importantes no campo da garantia de direitos e reintegração social da pessoa privada de liberdade, como a destinação de 90 mil vagas do Pronatec e a inclusão integral da população carcerária no Plano Nacional de Imunização.

Apoio à agricultura familiar

Por fim, destacam-se as políticas governamentais de apoio à agricultura familiar, consolidadas no Plano Safra da Agricultura Familiar, pacote de medidas lançado anualmente e voltado para o segmento, que incorpora: crédito Pronaf (volume contratado passou de R\$ 2,44 bilhões, na safra 2002/2003 para R\$ 13 bilhões na safra 2011/2012); instrumentos de seguro (Garantia-Safra e Seguro da Agricultura Familiar - SEAF); compras institucionais (Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, Programa de Garantia de Preços Mínimos - PGPM e Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE); garantia de preços e renda (Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar - PGPAF); e assistência técnica e extensão rural (de 2006 a 2012, valores executados passaram de R\$ 108 milhões para R\$ 583 milhões), com foco na sustentabilidade e diversificação dos sistemas de produção, na geração de renda e agregação de valor e acesso a mercados institucionais e privados.

INFRAESTRUTURA

Um país de dimensões continentais como o Brasil precisa ofertar infraestrutura em condições adequadas para mobilizar a economia nacional e as potencialidades regionais. O investimento em infraestrutura irradia crescimento ao sistema econômico, ao gerar externalidades positivas, ampliando a produtividade e a competitividade, reduzindo custos e estimulando investimentos no conjunto da economia.

A estratégia do Governo Federal nesse sentido se apoia na expansão da oferta de infraestrutura por meio da ampliação dos investimentos públicos e privados. O lançamento do PAC, em 2007, significou a retomada do planejamento integrado e dos investimentos em infraestrutura no país, paralisados ou em ritmo lento desde a década de 1980. Além de apresentar uma carteira robusta de investimentos, o programa 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 de projetos estruturantes nas áreas de infraestrutura.

Os resultados alcançados pelo PAC nos primeiros quatro anos (2007-2010) contribuíram para a expansão média da economia brasileira a 4,6% ao ano naquele período, taxa significativamente maior que a verificada em períodos anteriores. Nesse novo cenário, a participação do investimento total no PIB passou de 16,4%, em 2006, para 18,4%, em 2010. No mesmo período, a parcela dos recursos públicos no PIB destinados ao investimento, considerando os que compõem o Orçamento Geral da União e os realizados por estatais, mais que dobrou, saltando de 1,6% para 3,3%.

A segunda fase do PAC incorpora e consolida as ações da primeira. O monitoramento intensivo implantado para acompanhar o programa permitiu a detecção e mapeamento dos principais entraves enfrentados na execução de obras públicas. O Regime Diferenciado de Contratação – RDC, instituído em 2011, é um exemplo de inovação que amplia a competitividade e a eficiência nas licitações e contratações públicas.

Para o período 2011-2014 o PAC 2 prevê uma carteira de investimentos de R\$ 989,4 bilhões, conforme a tabela seguinte:

Investimento em infraestrutura PAC 2 (2011-2014)	
	R\$ bilhões
Logística	158,0
Energética	466,3
Social e Urbano	365,1
Total	989,4

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Para ampliar a taxa de investimentos em infraestrutura, além de ampliar o investimento público, o Governo Federal tem adotado uma série de medidas para incentivar a participação do setor privado. No âmbito do crédito, promoveu a redução da taxa de juros e a ampliação das linhas de financiamento do BNDES. Prorrogou regimes especiais como o Reidi, o Reporto e o Repetro. Ampliou mecanismos de financiamento, como a criação do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS), e de garantias, como a Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias (ABGF). Nos casos de obras de construção civil, houve a suspensão da exigibilidade de PIS e COFINS nas aquisições de insumos e serviços vinculados a novos projetos de infraestrutura de longo prazo nos setores de transportes, portos, energia e saneamento básico. Também contribuíram as desonerações da folha salarial.

Requisito indispensável para qualquer projeto de desenvolvimento, a matriz energética brasileira destaca-se por apresentar 45% de fontes renováveis (lenha, carvão vegetal, bagaço de cana, etanol, biodiesel e hidroeletricidade), conforme tabela a seguinte, contrastando com os 7% da participação dessas fontes nos países desenvolvidos, e os 13% apresentados na média mundial, o que caracteriza o Brasil como possuidor de uma matriz essencialmente limpa. Os números são ainda mais contundentes na matriz elétrica: fontes renováveis respondem atualmente por 86,8% da oferta total de eletricidade (usinas hidrelétricas, eólicas, a biomassa e pequenas centrais hidrelétricas), enquanto no restante do mundo este indicador não chega a 20%.

Consumo final energético e participação por fonte (10³ tep) - 2011 a 2020

Discriminação	2011		2015		2020		Variação anual (%)*		
	10 ³ tep	% do total	10 ³ tep	% do total	10 ³ tep	% do total	2010/2015	2015/2020	2010/2020
Gás natural	19.103	8,0	28.044	9,6	42.000	11,3	11,1	8,4	9,8
Carvão mineral e coque	10.432	4,4	15.317	5,2	18.467	5,0	9,3	3,8	6,5
Lenha	17.563	7,4	19.429	6,6	21.528	5,8	2,4	2,1	2,2
Carvão vegetal	5.607	2,4	7.237	2,5	7.736	2,1	7,0	1,3	4,2
Bagaço de cana	31.930	13,4	40.001	13,7	50.698	13,6	6,5	4,9	5,7
Eletricidade	41.197	17,3	49.980	17,1	62.786	16,9	5,1	4,7	4,9
Etanol	12.291	5,2	20.931	7,2	32.336	8,7	12,5	9,1	10,8
Biodiesel	2.093	0,9	2.563	0,9	4.581	1,2	5,3	12,3	8,8
Outros	7.570	3,2	10.256	3,5	13.217	3,6	7,0	5,2	6,1
Derivados de petróleo	89.910	37,8	98.660	33,7	118.656	31,9	3,1	3,8	3,4
Óleo diesel	39.776	16,7	48.694	16,7	60.857	16,4	5,3	4,6	4,9
Óleo combustível	6.540	2,8	7.787	2,7	8.953	2,4	3,9	2,8	3,4
Gasolina	19.009	8,0	13.993	4,8	16.690	4,5	-1,0	3,6	-0,3
GLP	8.186	3,4	9.038	3,1	10.067	2,7	2,5	2,2	2,4
Querosene	3.674	1,5	4.524	1,5	5.834	1,6	5,3	5,2	5,3
Outros derivados de petróleo	12.724	5,4	14.624	5,0	16.234	4,4	3,7	2,1	2,9
TOTAL	237.697	100,0	292.418	100,0	372.004	100,0	5,6	4,9	5,3

Fonte: EPE. PDE 2020.

No que se refere à oferta de energia elétrica, o PPA 2012-2015 prevê uma expansão de 22%, adicionando aproximadamente 25.000 MW à capacidade de produção atual, com prioridade para fontes limpas e renováveis e para a diversificação da matriz de energia elétrica brasileira.

Tão importante quanto a expansão da geração de energia é a expansão da capacidade de transmissão. Neste sentido, o Sistema Interligado Nacional – SIN apresenta-se como modelo mundial. Ele permite a interligação das regiões, aproveitando assim a diversidade dos ciclos hidrológicos ao longo do território nacional. Planeja-se até o final do PPA implantar 17.650 km de novas linhas de transmissão.

Na geração de energia, destaque para as usinas hidrelétricas de Belo Monte (PA), Santo Antônio (RO) e Jirau (RO), que aumentarão a oferta ao Sistema Interligado Nacional. Além disso, a expansão garante a energia necessária para o desenvolvimento das demais atividades econômicas e para o aumento de consumo decorrente do crescimento do PIB previsto no período. Em 2012, já se adicionaram cerca de 4.000 MW ao sistema, que correspondem a 16% do previsto no período do PPA. Destes, 1.152 MW foram acrescidos por usinas hidroelétricas, 2.375 MW por termelétricas e 355 MW por usinas eólicas.

Ampliar a oferta de energia elétrica promove a inclusão social e contribui para o dinamismo das comunidades atendidas, especialmente nas áreas rurais mais isoladas. As ações de inclusão elétrica no campo geram emprego e movimentam a economia, além de propiciar melhores condições de vida e de produção aos agricultores.

Legalmente as distribuidoras devem atender a todos os pedidos de ligação ou aumento de carga que se enquadrem nos critérios de universalização. Todavia, ante o elevado déficit de acesso a energia na área rural, criou-se em 2004 o Programa Luz para Todos, com objetivo de eliminar o referido déficit. A meta total para o programa é de 3.688.329 de ligações até 2014, das quais 3.044.844 de ligações já foram realizadas desde o início da implementação do programa. Após 2014, os pedidos de ligação voltarão a ser atendidos pelo critério da universalização.

No setor elétrico, cabe mencionar ainda as alterações ocasionadas pelas leis nº 12.767/2012 (novas regras para concessões) e nº 12.783/2013 (prorrogação nas concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica), que visam alcançar dois grandes objetivos: assegurar a continuidade da prestação dos serviços e promover os efeitos da modicidade tarifária. Em dezembro de 2012, foi formalizada a prorrogação de 100% das concessões de transmissão e cerca de 60% de geração de energia elétrica que venceriam entre 2015 e 2017. Dessa forma, o Governo Federal garantiu a redução média da conta de luz para o consumo residencial e industrial em 18% e 32%, respectivamente, a partir de fevereiro de 2013, considerando a redução dos encargos setoriais nas tarifas de energia elétrica. Tal resultado representará um aumento do poder aquisitivo da população brasileira, via incremento da renda disponível, assim como contribuirá para aumentar a competitividade da indústria nacional.

Parte da redução da conta de luz mencionada acima, representando um decréscimo médio tarifário da ordem de 7% a partir de 2013, deve-se à extinção dos encargos setoriais Reserva Global de Reversão (RGR) e Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), além da redução do encargo setorial Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).

Quanto aos combustíveis de origem fóssil, a estratégia de ampliação da governança sobre os recursos minerais se consolida com a implantação das alterações legais aprovadas para o marco do setor de petróleo e gás, onde se incluem as novas instituições do setor, como a Pré-Sal S.A; a gestão dos novos contratos, especialmente de partilha de produção; a nova distribuição e aplicação das compensações financeiras, que incluem os royalties; e a retomada das licitações de blocos exploratórios de petróleo, onde se incluem as primeiras licitações do pré-sal e do gás não convencional.

O Brasil, segundo o marco regulatório vigente, adota o regime de concessão, que continua a valer para as áreas comuns, das quais menos de 10% do território emerso brasileiro foram licitadas. Para as reservas do pré-sal e áreas estratégicas, o país adota um novo marco regulatório, no qual 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 e a sociedade como um todo uma parcela maior do retorno da atividade. O novo marco regulatório do setor é de especial importância, uma vez que os recursos que cabem à União serão destinados ao Fundo Social. Será possível investir em todas as unidades da

federação, com benefício intergeracional, perpetuando a renda da atividade. O Fundo Social proporcionará maior equilíbrio frente à distribuição dos royalties, os quais hoje, juntamente com as participações especiais, já ultrapassam R\$ 30 bilhões anuais, valor que pode dobrar com a entrada em operação das áreas já licitadas do pré-sal.

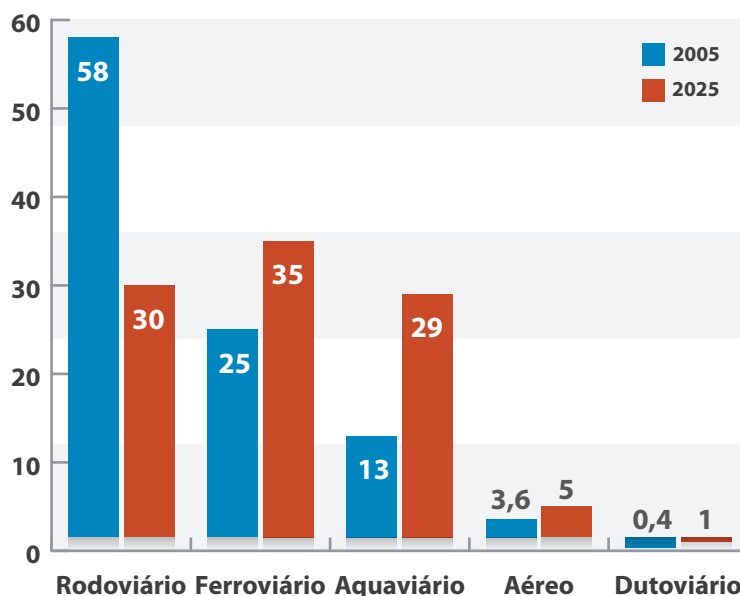
Na Petrobras está em execução vultoso programa de investimentos, que ultrapassa US\$ 236 bilhões para o período 2012-2016, e para o qual contribuiu o programa de capitalização que permitiu o aumento da participação da União no capital da Petrobras, que hoje é de 48%. Dos US\$ 236,5 bilhões previstos, US\$ 107,6 bilhões catalisarão a indústria naval e offshore nacional, relacionados a partes das áreas de exploração e produção e de abastecimento (ampliação da frota).

A infraestrutura planejada para o território incorpora ainda esforços da empresa voltados para exploração, produção e processamento de petróleo e gás natural, tais como o desenvolvimento de novos campos e na manutenção dos existentes, bem como projetos de ampliação, construção de instalações e manutenção das malhas de gasodutos, e construção de terminais de regaseificação de gás natural liquefeito (GNL). No ano de 2012, a produção de gás natural nacional ao mercado atingiu 46,51 milhões m³/dia, excluídos reinjeção, queimas, perdas e consumo próprio na produção.

Outro esforço é empreendido para o aperfeiçoamento do novo marco legal que regerá a atividade de mineração no país, com a participação do Governo Federal, representantes do setor e da sociedade civil. Dentre os pontos mais importantes, merecem referência a introdução do processo licitatório e a criação do Conselho Nacional de Política Mineral – CNPM. As mudanças devem otimizar o aproveitamento e governança dos recursos minerais, elevar a competitividade empresarial e distribuir adequadamente os custos e benefícios pela sociedade, com maior dinamismo das áreas exploratórias, aumento do conteúdo local, irradiação de efeitos socioeconômicos para outros setores e maior participação nos resultados para todos os atores envolvidos.

No que diz respeito ao setor de transportes, a matriz logística brasileira apresenta grande dependência do modo rodoviário. Desta forma, destacam-se os esforços para dotar o país de estrutura logística competitiva e ambientalmente sustentável, com maior diversificação da oferta entres os modais, conforme preconizado pelo Plano Nacional de Logística de Transportes.

Matriz logística brasileira



Fonte: Ministério dos Transportes, PNL / Ano 2005.

Com o lançamento do PAC em 2007, houve uma inflexão da trajetória de investimentos em infraestrutura logística, que desde então apresenta um crescimento constante. Sem prejuízo à continuidade dos investimentos públicos, o Programa de Investimentos em Logística – PIL, lançado em 2012, busca aumentar o investimento privado na logística do País, de modo a elevar a competitividade da economia por meio da expansão da oferta e da modicidade tarifária. Além de novos arranjos institucionais, o PIL trouxe medidas de fomento para o setor logístico e expansão dos programas de concessão dos modos rodoviários, ferroviários, portuário e aeroportuários.

Em relação às mudanças institucionais, ressalta-se a criação da Empresa de Planejamento e Logística – EPL, como nova instância de coordenação e planejamento de projetos para o setor. No modo aquaviário, a Secretaria Especial de Portos passou a ser responsável pelas instalações portuárias, independentemente de onde estejam localizadas. Por sua vez, o Ministério dos Transportes, representado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, ficou com a responsabilidade pelo planejamento, coordenação e execução de empreendimentos relacionados à infraestrutura hidroviária (sinalização, dragagem e derrocamento). A Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, responsável pela regulação do setor portuário, passou a ser vinculada à Secretaria Especial de Portos. E foi divulgada a criação do Instituto Nacional de Pesquisas Oceanográfica e Hidroviária – INPOH, ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI como Organização Social.

No âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2011 e 2012, foram construídos, pavimentados, restaurados ou duplicados 1,5 mil quilômetros de rodovias e outros 8,0 mil quilômetros estão em obras em todas as regiões do país. Com o

Programa de Investimentos em Logística - Rodovias, a expectativa é de que o montante de investimento alcance R\$ 42 bilhões em concessões, que correspondem à expansão e à modernização da malha em 7,5 mil quilômetros, sendo R\$ 23,5 bilhões nos próximos cinco anos e R\$ 18,5 bilhões no prazo de 20 anos.

No modo ferroviário, merece referência, em 2012, a adoção do modelo Open Access, que permite o acesso livre aos operadores ferroviários e a possibilidade de investimentos privados, favorecendo a concorrência na operação. Além disso, estão em construção 2.672 quilômetros de ferrovias, com destaque para as ferrovias Norte-Sul, Nova Transnordestina e Ferronorte. A previsão do Programa de Investimentos em Logística - Ferrovias é de investimentos privados da ordem de R\$ 91,0 bilhões, totalizando 10 mil km de expansão da malha, 34% sobre a malha existente. Serão aplicados R\$ 56 bilhões nos próximos cinco anos e R\$ 35 bilhões dentro de 25 anos. Para o transporte de passageiros, a estratégia também se apoia na oferta de novas tecnologias, como no caso do Trem de Alta Velocidade – TAV.

No setor portuário, 15 empreendimentos foram concluídos nos últimos dois anos no âmbito da carteira do PAC. A fase 2 do Porto Sem Papel já funciona plenamente em 81% dos 32 portos previstos, com destaque para Suape (PE), Itaguaí (RJ), Itajaí (SC), Paranaguá (PR) e Rio Grande (RS). Com a aprovação da MP 595/2012, procura-se estimular os investimentos e a melhoria da eficiência dos portos brasileiros. A expectativa do Governo Federal é que sejam aplicados R\$ 54,2 bilhões em novos investimentos em concessões, arrendamentos e terminais de uso privado, sendo R\$ 31,0 bilhões até 2015. Também estão previstos investimentos de R\$ 6,4 bilhões em acessos aquaviários e terrestres.

Dentre as mudanças regulatórias no setor aeroportuário, destaque para as outorgas, que entram como forma de assegurar os recursos que financiarão a expansão da infraestrutura aeroportuária. Nos últimos 2 anos, 19 empreendimentos aeroportuários foram concluídos, e 21 estão em andamento em 14 aeroportos brasileiros. Por sua vez, o Programa de Investimentos em Logística - PIL Aeroportos, lançado em dezembro de 2012, anunciou medidas de fomento à aviação regional, incluindo investimentos em 270 aeródromos, escolhidos por critérios de importância social, turística e regional. Serão investidos R\$ 7,3 bilhões em todo o Brasil, e haverá isenções de tarifas aeroportuárias para terminais do interior com movimentação inferior a 1 milhão de passageiros por ano e subsídios para rotas entre cidades pequenas e médias. Em 2011, foi concedido o aeroporto de São Gonçalo do Amarante (RN), cuja previsão de investimentos privados é da ordem de R\$ 600 milhões. Em 2012, os aeroportos de Guarulhos (SP), Viracopos (SP) e Brasília (DF) foram concedidos, prevendo-se investimentos privados em torno de R\$ 16,0 bilhões. A concessão dos aeroportos de Confins (MG) e do Galeão (RJ) também já está definida, com investimentos da ordem de R\$ 4,8 bilhões para Confins e de R\$ 6,6 bilhões para o Galeão.

O Governo Federal trabalha ainda para construir uma rede nacional de comunicação, consolidando a capacidade de fibra óptica já instalada da União, das estatais Eletrobrás e Petrobras e da Eletronet. Essa rede, com grande capilaridade, pode facilitar o alcance da internet de banda larga em regiões mais afastadas dos grandes centros, além de fomentar a competitividade e viabilizar a existência de pequenos provedores, que poderão comprar capacidade dessa rede e revender ao público em geral. Além disso, recentes leilões de faixas de frequência têm buscado aumentar a oferta de banda larga móvel, tanto em velocidades mais elevadas para grandes centros (por meio da tecnologia 4G), como usando faixas de frequência de maior alcance para viabilizar a internet em banda larga nas zonas rurais (usando a faixa de frequência de 450 Mhz).

Neste sentido, uma das estratégias do PPA 2012-2015 baseia-se na infraestrutura de comunicações para o processo de inclusão digital, elemento central na sociedade da informação, e condição cada vez mais necessária para uma efetiva inclusão social. No Brasil, há cerca de 94,2 milhões de usuários de internet nas diversas modalidades de acesso, o que representa 48,5% do total da população (setembro/2012, segundo o Ibope Media). Verifica-se, contudo, que os prestadores de serviços de internet ainda priorizam o fornecimento dos seus serviços para os estratos populacionais de maior poder aquisitivo e regiões de maior adensamento populacional, contribuindo para aumentar as disparidades regionais e sociais.

Para mudar o quadro de exclusão digital e social, o Governo Federal criou o Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, que busca a massificação do acesso à internet em maior velocidade. Definiu-se o plano de adesão de 1 Mbps (mega bits por segundo) por R\$ 35 (R\$ 29 nos estados que desoneram o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS), com limite de download de 500 MB, para as populações de menor poder aquisitivo. O Governo Federal já avalia, para 2013, a possibilidade de aumento da velocidade para 2 Mbps, bem como a ampliação do limite de *download*.

Destacam-se, também, como medidas para a redução da exclusão digital e social, iniciativas como as Cidades Digitais, que visam criar infovias ligando todos os serviços públicos em rede, além de prever telecentros e pontos de acesso *wireless* (sem fio) distribuídos nas cidades, tendo por foco os municípios com baixo índice de desenvolvimento humano e educação básica e que estejam a até 50 km da rede da Telebrás. A segunda chamada do Cidades Digitais foi incluída no PAC e conta com R\$ 100 milhões no Orçamento de 2013. A primeira seleção, aberta em 2012, contemplou 80 municípios que, até o final de 2013, devem ter concluídos os projetos executivos para construção da rede de fibras óticas pelas empresas vencedoras da licitação.

Para acelerar a inclusão digital, será ampliada ainda a política industrial nas áreas de tecnologia da informação e comunicação – TICs, especialmente a partir das medidas adotadas no Plano Brasil Maior, como: incentivos à produção local (em arranjos produtivos

locais – APLs); incentivos à pesquisa, desenvolvimento e inovação, a fim de estabelecer uma política industrial que fomente a produção tecnológica local de equipamentos e dispositivos eletrônicos prioritários para difusão da banda larga, TV Digital e outras tecnologias, que promovam o uso das TICs nas Micro e Pequenas Empresas (MPEs) e pela população em geral.

Outra temática importante quando se fala em oferta de infraestrutura é a garantia da disponibilidade hídrica do país, em especial na região do semiárido, que se baseia: i) na ampliação da oferta de água, por meio de obras de captação, adução e reservação; ii) na recuperação e manutenção de estruturas hidráulicas existentes, a fim de prolongar-lhes a vida útil; e iii) em intervenções para assegurar a qualidade das águas brasileiras, por meio da revitalização de bacias hidrográficas, ação que envolve a expansão da rede de esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos, o controle de processos erosivos de rios, a revegetação, a execução de obras para estabilizar margens, a proteção de encostas e a recomposição da mata ciliar.

A maior parte dos empreendimentos para ampliação da disponibilidade hídrica integra o PAC. Trata-se de obras, projetos e estudos de barragens, implantação ou ampliação de sistemas de abastecimento de água, adutoras, canais de integração de bacias, e obras de revitalização de sistemas hídricos, que se concentram em grande parte na Região Nordeste. Visam, de forma prioritária, ao abastecimento humano, e, valorizando os usos múltiplos, servem também ao consumo industrial e animal, ao turismo e à irrigação.

Cabe ressaltar que além dessas ações estruturantes voltadas para o aprimoramento da infraestrutura hídrica do país, há também um conjunto de ações destinadas ao combate emergencial aos efeitos da seca, tais como o fornecimento de carros-pipa, construção de cisternas, perfuração de poços e auxílios financeiros aos produtores rurais.

Dentre as atuações para oferta de água, destaca-se o Projeto de Integração do Rio São Francisco – PISF com as bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Leste) e com as bacias dos rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte), que atenderá cerca de 400 municípios no Agreste e Sertão dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, e assegurará o abastecimento de água a 12 milhões de pessoas. Ao longo de 2012, diversos contratos foram renegociados, após paralisações por incapacidade de execução das construtoras contratadas. Com a retomada das execuções a previsão de conclusão foi revista para 2015.

Além do PISF, cabe mencionar o investimento em outras obras estruturantes, destacando-se aquelas concluídas no ano de 2012: Adutora do Oeste (PE) com 292 km; Adutora do Algodão (BA) (1ª Etapa) com 265 km; Sistema Adutor Cafarnaum (BA) com 168 km; e Sistema Adutor do Seridó (RN) com 31 km.

Outra peça importante na estratégia do Governo Federal para universalizar o acesso à água é o Programa Água Para Todos, que prevê a construção de cisternas, poços

e sistemas simplificados de abastecimento e beneficiará, em especial, comunidades rurais esparsas, com investimento previsto de mais de R\$ 500 milhões somente no âmbito do PAC. O programa encontra-se contemplado em duas das principais agendas estratégicas de governo (PAC e Brasil Sem Miséria). Tal conformação reflete não somente a complexidade do esforço necessário para universalizar o acesso à água, mas também a elevada importância que a temática assume para o Governo Federal.

Em linhas gerais, na área de infraestrutura, além de ampliar significativamente o investimento público, o Governo Federal tem procurado contribuir no aperfeiçoamento dos marcos regulatórios, de forma a ampliar a participação do setor privado nos investimentos sem que isso implique em retrocessos quanto ao papel ativo do Estado no planejamento e na regulação, zelando por pilares como: a modicidade tarifária vis-à-vis a expansão de oferta; o desenvolvimento e a ampliação da matriz energética renovável, bem como a mudança do perfil da matriz logística atual; as sinergias entre as políticas de infraestrutura e os potenciais regionais; e a melhoria contínua da prestação de serviços, sem perder de vista a capacidade de garantir a inclusão social, a redução das desigualdades e o aumento de competitividade de regiões menos desenvolvidas.

PRODUÇÃO COM SUSTENTABILIDADE E INOVAÇÃO

A estratégia produtiva do PPA 2012-2015 assume que o desenvolvimento inclusivo com distribuição de renda fortalece o mercado interno, ampliando a demanda por bens e serviços dos setores primário, secundário e terciário, que, ao se refletir principalmente (mas não exclusivamente) em produção doméstica, fortalece o emprego, a produtividade e a renda, retroalimentando o crescimento. Além do mercado interno de consumo de massa, as outras duas grandes frentes de expansão da demanda presentes hoje na economia brasileira, a saber, o investimento autônomo em infraestrutura e os investimentos em atividades intensivas em recursos naturais – como na cadeia produtiva de petróleo e gás, na exploração de minérios e na agropecuária de exportação – também incidem sobre a produção doméstica, estimulando o adensamento de cadeias produtivas e mais uma vez o emprego e a renda, fortalecendo com isso o mercado interno.

Vislumbra-se, portanto, o desenvolvimento produtivo, a um só tempo, como consequência esperada/desejada da expansão do consumo de massa e dos investimentos, mas também como pré-requisito para a sustentação da expansão da riqueza e da renda. Propõe-se, ademais, que o reforço deste circuito renda-produção-emprego-investimento-produtividade-renda exige a adoção de políticas ativas de inovação e adensamento produtivo, bem como a consideração permanente da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento regional. Isto porque numa quadra histórica marcada por intensa competição internacional e predomínio de grandes conglomerados produtivo-financeiros com lógica de atuação global e, muitas vezes, predatória em termos ambientais, a lógica natural das forças de mercado, com suas inúmeras falhas, não é capaz de potencializar um Projeto Nacional de Desenvolvimento com Ciência, Tecnologia e Inovação, e com valorização do Conhecimento, Educação e Cultura (macrodesafios do PPA 2012-2015).

Na prática, nos últimos dez anos, o Governo Federal vem construindo um modelo nacional de desenvolvimento que difere daquele anteriormente praticado no país e na América Latina, ao longo da década de 1990. Como destacado na seção deste relatório dedicada à Macroeconomia para o Desenvolvimento, na última década o país experimentou a paulatina melhora dos indicadores macroeconômicos, refletidos, na média, em maior crescimento econômico, menor inflação, menor dívida pública, mais reservas internacionais, mais empregos, maior renda e menor desigualdade.

No que tange à produção, a melhora estrutural dos fundamentos macroeconômicos e a redução da desigualdade vêm permitindo que o país transite de um regime de acumulação predominantemente financeiro e especulativo, característico do modelo de desenvolvimento anterior, para outro mais bem ancorado no crescimento da economia real (setor produtivo). Se entre 1995 e 2002 o crescimento do PIB *per capita* restringiu-se a 0,8% a.a., entre 2003 e 2012 o crescimento *per capita* anual médio triplicou, saltando para 2,5% a.a.. Por outro lado, se em 2002 o gasto do setor público com juros da dívida chegou a 7,7% do PIB, em 2012 atingiu 4,8% do PIB, para o que vem contribuindo a trajetória de queda da taxa básica de juros, que no ano passado chegou ao mínimo histórico de 7,25% a.a..

Atualmente o Brasil figura na 2ª posição do ranking dos maiores exportadores agrícolas do mundo, enquanto no ano 2000 ocupava o 6º lugar. O setor manufatureiro, entre 2003 e 2010, experimentou expansão anual média da produção de 3,2%, abaixo do crescimento do PIB no período, mas superior ao aumento médio observado entre 1995-2002 (1,9% a.a., de acordo com dados do IBGE, PIM-PF). A indústria, na última década, também exibiu ampliação do emprego formal, com a geração de mais de 2,5 milhões de postos entre 2003 e 2012 (RAIS/Caged), em sintonia com o bom desempenho do mercado de trabalho que vem caracterizando a economia brasileira. Quanto a setor de serviços, responsável por cerca de 2/3 do valor agregado gerado na economia e significativa parcela do emprego, acompanhou de perto a expansão do PIB crescendo a uma média de 4,0% a.a. entre 2003 e 2010 (Sistema de Contas Nacionais, ref. 2000, IBGE).

Note-se, ademais, que a dinâmica do setor produtivo brasileiro não se opõe ao respeito crescente ao meio ambiente e à valorização da biodiversidade do país. Nesse sentido, merece destaque a redução do desmatamento na Amazônia, que entre agosto de 2011 e julho de 2012 alcançou o mínimo histórico de 4,6 mil km², o que representa redução de 76% em relação à média de desmatamento do período 1996 a 2005.

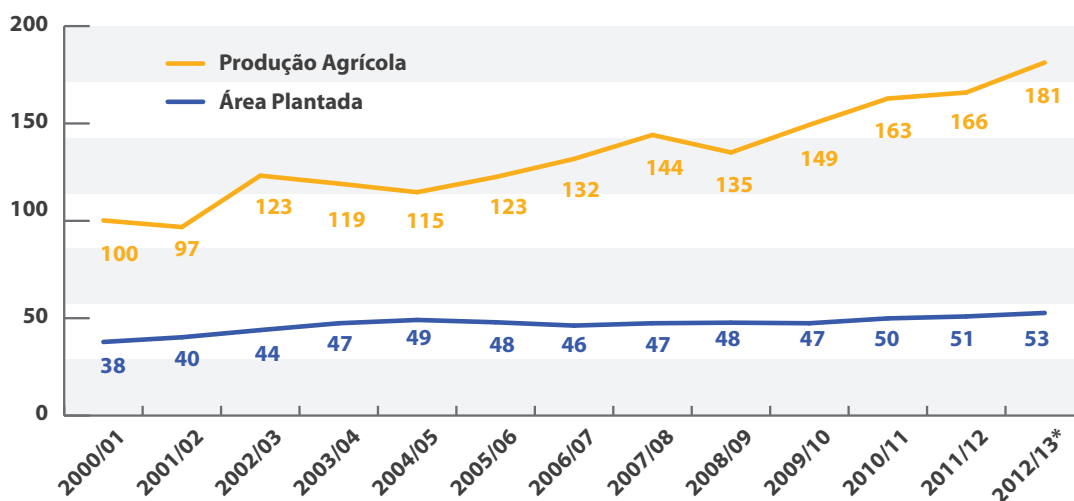
Os inegáveis avanços da última década demonstram que o país é capaz de enfrentar os desafios provenientes da deterioração mais recente do cenário externo e da intensificação da concorrência global, que afetaram especialmente o setor industrial. A este respeito, ressalte-se que os mecanismos de transmissão da crise internacional sobre a economia brasileira, especialmente a guerra cambial e o acirramento da competição manufatureira, vêm incidindo mais fortemente sobre a indústria de transformação nacional, uma vez que a indústria extrativa, a agricultura e os serviços vêm ainda se beneficiando no período recente do comportamento favorável dos preços internacionais e do dinamismo do mercado de trabalho interno.

Políticas estruturantes do Governo Federal para o setor produtivo

O setor agropecuário brasileiro, de grande importância para o país, tanto para a segurança alimentar da população como para as exportações, responde por relevante parcela da produção mundial de alimentos. Esta posição tem sido alcançada por meio do aumento da produtividade no campo, pela reutilização de áreas produtivas em safras adicionais, pela incorporação de novas tecnologias e capacitação dos produtores, amparada na pesquisa agropecuária de ponta e, em menor medida, pela expansão das áreas de produção.

Conforme o último Censo Agropecuário, de 2006, o Brasil tem 329 milhões de hectares ocupados por estabelecimentos agropecuários, sendo 59 milhões de hectares destinados a lavouras e 158 milhões de hectares a pastagens. Especificamente em relação à produção de grãos, enquanto a área plantada cresceu de 40 milhões de hectares para 53 milhões entre as safras 2001/2002 e 2012/2013, a produção expandiu-se a um ritmo muito superior, saltando de 96,8 milhões de toneladas para 181,3 milhões, segundo estimativa da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, que aponta para novo recorde de produção.

Produção de grãos e área plantada



* O valor 2012/2013 refere-se ao estimado em março de 2013.

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento.

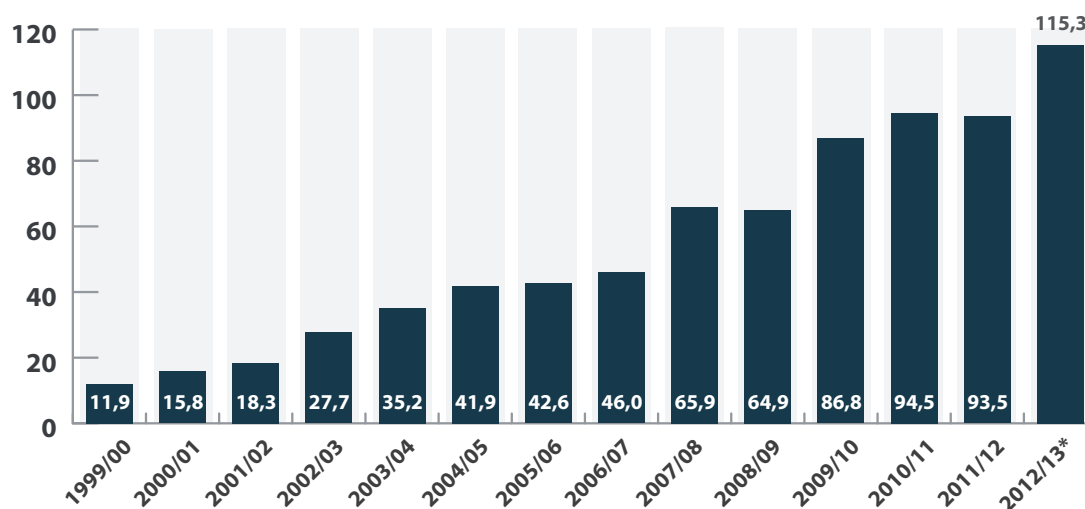
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Se, por um lado, esta grande expansão da produção assentada nos ganhos de produtividade foi induzida pelo crescimento da demanda externa e pelo processo interno de distribuição de renda, que ampliou o consumo *per capita* de alimentos no país, por outro lado, o dinamismo agropecuário não seria possível sem o aprimoramento e ampliação da escala das políticas para o setor.

Sobressaem, na última década, o forte aumento do crédito agropecuário e a crescente importância da pesquisa pública em agricultura tropical. Quanto ao crédito, o Plano Agrícola e Pecuário, destinado à agricultura empresarial, disponibiliza para a safra

atual, 2012/2013, R\$ 115,3 bilhões, contra R\$ 18,3 bilhões aplicados em 2001/2002. Em relação ao crédito destinado à agricultura familiar, no âmbito do PRONAF, observa-se a evolução de R\$ 2,2 bilhões aplicados em 2001/2002 para os R\$ 18 bilhões disponibilizados atualmente. Do lado da pesquisa e inovação, mencione-se a importância da EMBRAPA, empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, que, com seus mais de 2.000 pesquisadores, responde pelo suporte à ciência aplicada e tecnologia no setor, fomentando a produtividade agropecuária.

Crédito agrícola – valores aplicados (R\$ bilhões)

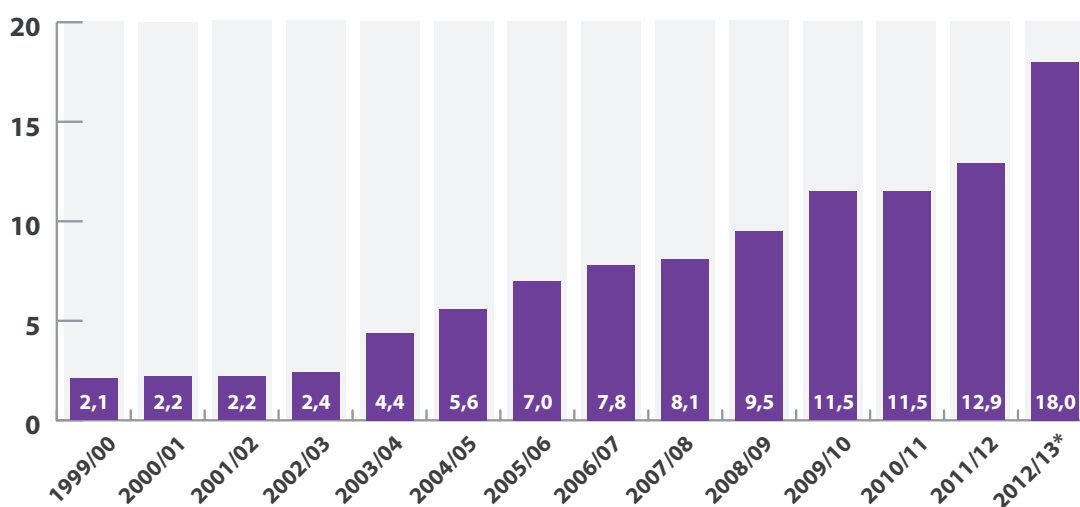


* O valor 2012/2013 refere-se ao valor programado.

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

PRONAF – valores aplicados (R\$ bilhões)



* O valor 2012/2013 refere-se ao valor programado.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O período recente é marcado ainda por mudanças institucionais orientadas pela busca de maior equilíbrio entre o processo de expansão da produção e conservação do meio ambiente. Sobre este último aspecto, destaca-se a elaboração do Plano Setorial de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), que prevê para o período 2011-2020 um total de R\$ 197 bilhões (sendo R\$ 157 bilhões via crédito rural em condições especiais de prazo e taxas) para a recuperação de pastagens degradadas, ampliação do uso de sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta, expansão do sistema de plantio direto, aumento do plantio de florestas, dentre outras atividades relacionadas à mitigação e adaptação da agropecuária às mudanças climáticas. Destaque-se também a previsão de implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) – base para o reconhecimento de passivos ambientais e, futuramente, pré-requisito para o acesso do produtor ao crédito rural –, e o Programa de Regularização Ambiental (PRA) de posses e propriedades rurais, ambas iniciativas integrantes da agenda mais ampla de medidas aprovadas em 2012 pelo Congresso Nacional, no âmbito do Novo Código Florestal.

A indústria no país é ampla e diversificada. O valor adicionado do setor (a preços básicos) representou 22,3% do PIB em 2012. A indústria como um todo (extrativa mineral, indústria de transformação, construção civil e serviços industriais de utilidade pública) também tem significativa importância para o mercado de trabalho, sendo responsável por percentual superior a 20% do total de ocupações, contribuindo com patamares próximos a um quarto do total de empregos formais. Além de contribuir para gerar empregos, o setor se destaca na geração de renda, com remunerações médias superiores aos valores pagos pelos demais setores⁹ – valor médio de R\$ 2.187,92, em dezembro de 2011, significativamente superior aos valores médios pagos pelo setor agropecuário (R\$ 1.067,05), e, em menor escala, pelo setor de serviços (R\$ 2.091,12 – excluída administração pública).

A importância da indústria para o desenvolvimento inclusivo com sustentabilidade não se esgota na geração de emprego e renda. Características como sua centralidade no processo inovativo, suas inter-relações com os demais setores da economia, bem como a intensidade de seus encadeamentos para trás e para frente nas cadeias produtivas, fazem do setor industrial o mais importante polo potencial de irradiação de progresso técnico e produtividade na economia. É também por esses fatores que a melhor distribuição dos empreendimentos industriais no território constitui poderosa alavanca de redução das desigualdades regionais.

O Plano Brasil Maior – PBM, lançado em agosto de 2011, procura ampliar e aperfeiçoar os instrumentos e ações do Governo Federal que vinham sendo tomadas no âmbito

⁹ Valor médio das remunerações obtido a partir da RAIS/MTE (Relações Anuais de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego).

do processo de recomposição da política industrial, na última década, primeiro por meio da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2003, e, na sequência, por meio da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008. Além de aperfeiçoar os instrumentos existentes e as inovações institucionais, o PBM se diferencia das políticas anteriores quanto à deterioração do ambiente internacional já presente em seu lançamento, o que aumenta os desafios e reforça a necessidade da política.

Constituem objetivos declarados do PBM a organização das ações de apoio à indústria, o fortalecimento da competitividade, a promoção do adensamento produtivo e tecnológico com vistas à agregação de valor, a ampliação de mercados, a geração de empregos com qualidade e a redução das desigualdades regionais. Para alcançá-los, o PBM vem colocando em prática uma série de medidas organizadas em três blocos, a saber: redução dos custos do trabalho e capital; estímulos ao desenvolvimento das cadeias produtivas; e estímulos às exportações e defesa comercial. Além disso, e perpassando todo o Plano, destacam-se ações estruturantes de apoio à competitividade. Na sequência, descrevem-se brevemente as principais medidas já tomadas.

No âmbito das ações estruturantes favoráveis à competitividade, destaca-se a recente redução dos custos da energia elétrica, que para a indústria pode resultar em até 32% de economia com o insumo. Quanto à redução buscada dos custos do trabalho e capital, sobressaem a desoneração da folha de pagamentos e o Programa de Sustentação do Investimento – PSI, do BNDES, com taxas de juros reduzidas no financiamento da aquisição de bens de capital. No plano dos estímulos ao adensamento produtivo, deve-se frisar as políticas de conteúdo local e de compras governamentais orientadas à aquisição de bens produzidos no país: destaque para o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Promimp), em vigor desde 2003, e que, a partir da sétima rodada de licitações da Agência Nacional do Petróleo (ANP), vem implementando o Sistema de Certificação de Conteúdo Local; em 2012, por sua vez, foi lançado o PAC Equipamentos, com previsão de R\$ 6,6 bilhões adicionais para compras governamentais de bens de capital (caminhões, ambulâncias, trens urbanos, ônibus, retroescavadeiras etc.) no ano; também em 2012, e ainda no âmbito das compras governamentais, a Lei 12.745/2012 estabeleceu a exigência de aquisição de produtos manufaturados e serviços nacionais nos editais de licitações do PAC. Por fim, dentre os estímulos às exportações e defesa comercial, saliente-se a aceleração do ressarcimento dos créditos aos exportadores.

Quanto à inovação, o PBM incorpora as iniciativas da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, consubstanciada na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2012-2015. A ENCTI define um conjunto de cinco desafios, considerados os principais a serem enfrentados: redução da defasagem científica e tecnológica em relação às economias maduras; expansão e consolidação da liderança brasileira na economia do conhecimento da natureza; ampliação das bases para a sustentabilidade

ambiental; consolidação de um novo padrão de inserção internacional do Brasil; e superação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais.

Para o enfrentamento desses desafios, a Estratégia elenca eixos de sustentação para dar suporte à política: promover a inovação nas empresas, contando com o aumento do crédito disponibilizado a partir da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, e com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial – EMBRAPPI, voltada à interação entre instituições de pesquisa e empresas; fortalecer a pesquisa e a infraestrutura científica e tecnológica; formar e capacitar recursos humanos (que inclui o Programa Ciência sem Fronteiras); e ampliar o financiamento público para o desenvolvimento científico e tecnológico.

Cumprir também o esforço do Governo Federal de integração desse conjunto de ações com a agenda do desenvolvimento sustentável. Exemplo disso é o tratamento dispensado à questão da mudança climática, tema transversal e multissetorial que vem inspirando o desenvolvimento de ações de mitigação e adaptação, inclusive específicas à indústria de transformação. Destaque para a aprovação do Plano Setorial de Mitigação da Mudança Climática para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação – Plano Indústria. Outra iniciativa governamental importante é o Decreto nº 7.746/2012, que estabelece critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal. A norma, em consonância com o Plano de Produção e Consumo Sustentável do Governo Federal, promove a aquisição de bens e contratação de serviços, considerando práticas de sustentabilidade desde o seu instrumento convocatório.

Quanto ao setor de serviços, este responde por cerca de dois terços do emprego urbano metropolitano e por mais de 65% do valor agregado da economia nacional. Seu peso na economia, bem como o processo de massificação e diversificação do consumo pelo qual o país vem passando, tornam-no direta e indiretamente responsável por boa parte do crescimento econômico brasileiro.

Observe-se que as políticas em curso voltadas à ciência, tecnologia e inovação estimulam o desenvolvimento de serviços com mais alto valor agregado. Nesse sentido, exemplos de oportunidades para o país podem ser vistos no setor de energia (transporte aéreo para plataformas de extração de petróleo, engenharia e arquitetura, consultoria em óleo e gás, logística em transporte marítimo e terrestre, tecnologias da informação) e na realização próxima de grandes eventos esportivos (hotelaria, engenharia e arquitetura, transportes e marketing, comunicação e telecomunicações).

Ademais, busca pela universalização dos serviços públicos de saúde e educação representa em si mesma frente de expansão promissora para o país e, em particular, para o setor,

seja por conta do atendimento das necessidades básicas do conjunto da população, seja em função da massa salarial derivada do volume de emprego gerado e dos melhores rendimentos pagos, na média, pelo setor público.

Por seu turno, o crescimento inclusivo com geração de empregos, melhores salários e distribuição de renda, amplia a classe média e com isso a demanda por serviços públicos e privados com qualidade, o que também representa oportunidade para o setor como um todo.

Conjuntura em 2012, políticas para o setor produtivo e estratégia de desenvolvimento

Conforme assinalado ao longo deste relatório, o país em 2012 mostrou-se preparado para responder à deterioração do cenário externo decorrente da crise da integração europeia, das dificuldades de recuperação nos Estados Unidos e Japão, e da redução do ritmo de crescimento chinês. Na sequência, organizam-se as questões do setor produtivo e as respostas estruturantes e mais recentes de política pública nos termos das frentes de expansão em curso na economia, a saber: mercado interno de consumo e produção de massa; investimentos em infraestrutura; e investimentos em atividades intensivas em recursos naturais.

Em primeiro lugar, para expandir a produção direcionada ao mercado interno, impõe-se o enfrentamento da concorrência internacional de maneira a evitar que o modelo brasileiro de crescimento com redistribuição de renda se faça com consumo de massa no país, mas produção predominantemente no exterior. E é precisamente nessa direção que a política industrial vem atuando via estímulos à competitividade (redução sistêmica de custos de energia, desonerações, diminuição de taxas de juros, estímulos às inovações etc), incentivos ao adensamento produtivo, e intensificação da defesa do país contra práticas desleais de concorrência no comércio internacional.

Além disso, o desaquecimento da economia global reforçou a importância estratégica da gestão macroeconômica orientada pela conjugação do crescimento com distribuição de renda e estabilidade de preços, e atenta ao momento cíclico da economia.

Quanto à infraestrutura, as amplas oportunidades de investimento no setor configuram, da ótica da política industrial, instrumento potencial para o adensamento de cadeias produtivas nacionais, o que vem se buscando em consonância com o cumprimento dos cronogramas previstos de investimento, com a eficiência dos grandes projetos e com a sustentabilidade ambiental.

No que tange à expansão das atividades baseadas em recursos naturais, a estratégia de desenvolvimento considera o fato de o Brasil ter-se tornado fronteira mundial de

atividades exploradoras de recursos naturais, e que o melhor aproveitamento e distribuição da renda gerada por estas atividades impõe atuação soberana do país. Tais atividades, em casos como petróleo e gás, potencialmente promotoras de fortes encadeamentos produtivos, suscitam também o risco (na ausência dos encadeamentos) de formação de enclaves no país – daí a importância das políticas de conteúdo local em andamento. A expansão da agropecuária, por seu turno, demanda investimentos crescentes em infraestrutura logística e de armazenagem, sem descurar da defesa sanitária. Por fim, é crucial combinar exploração de recursos naturais com a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono.

Em síntese, as respostas a esse cenário, repleto de desafios, mas também de oportunidades, têm procurado acompanhar e se orientar pelo reforço da estratégia de desenvolvimento explicitada no PPA 2012-2015, e isto em dois sentidos: pela centralidade da busca da realização do sistema de direitos e de proteção social universal garantidos pela Constituição de 1988; e pela indução/regulação estatal da expansão econômica.

Em termos mais específicos, as políticas estruturantes delineadas nesta seção vem se intensificando e conjugando-se a políticas contracíclicas de estímulo à produção e macroeconomicamente consistentes.

Para além do PBM, medidas horizontais recentes de apoio ao desenvolvimento produtivo já vêm atuando no sentido da melhora do ambiente sistêmico para a indústria e a produção como um todo. Esse conjunto de ações, detalhado ao longo deste relatório, é formado por: redução da taxa de juros básica da economia (taxa Selic), a partir de agosto de 2011 e ao longo de 2012; redução dos *spreads* bancários, por meio da liderança de agentes oficiais de crédito (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal); recuperação do câmbio em 2012; redução do custo de energia elétrica; aceleração dos investimentos do PAC; concessões em logística de transportes, para a modernização e ampliação da malha rodoviária, ferroviária e dos portos; e esforços de qualificação profissional no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.

A recuperação do crescimento econômico, evidenciada pelos indicadores antecedentes de produção e renda, sinaliza o acerto das medidas tomadas pelo Governo Federal em 2012 e no início deste ano. Mesmo com a lenta recuperação externa, espera-se uma aceleração do crescimento doméstico puxada por maior dinamismo dos investimentos em infraestrutura e pelos serviços ligados ao consumo pessoal. É nesse sentido que a chave para o reforço da expansão da produção brasileira com sustentabilidade encontra-se na consolidação, ao longo do tempo, do processo em curso de recuperação da demanda doméstica, aliada à intensificação das políticas estruturantes de desenvolvimento produtivo, notadamente aquelas voltadas à inovação e ao fortalecimento de encadeamentos produtivos.

INSERÇÃO INTERNACIONAL

A estratégia de inserção internacional do Brasil configura-se parte fundamental da dimensão institucional da estratégia de desenvolvimento, contribuindo para enfrentar os obstáculos externos e aproveitar as oportunidades do cenário internacional. Esse papel ganha particular destaque à luz do interesse do Brasil de realizar um salto de competitividade em sua economia, objetivo que é afetado por desdobramentos no plano externo, notadamente no intercâmbio econômico e comercial, e nos temas relativos à ciência, à tecnologia e à inovação. Formata-se diante da reafirmação da importância do Estado na condução da estratégia de desenvolvimento, o que ganha relevo ainda maior no atual contexto de reordenamento dos polos dinâmicos da economia mundial, diante de uma grave crise econômica e financeira em escala global.

O país segue aprofundando as relações bilaterais com seus vizinhos sul-americanos e o processo de integração regional, ao mesmo tempo em que intensifica o relacionamento com parceiros de todos os níveis de desenvolvimento, em todos os quadrantes. Paralelamente, o Brasil tem participado ativamente dos principais debates da agenda internacional, em particular em organismos multilaterais, tanto no plano econômico-comercial quanto no âmbito político e social.

América do Sul e integração regional

Durante a década de 2000, especialmente a partir de 2003, a América do Sul se consolidou como prioridade da política externa brasileira. A agenda integracionista extrapolou a vertente comercial que havia sido a marca do Mercado Comum do Sul –MERCOSUL até então, e as ações políticas e institucionais ganharam relevância visando à consolidação do espaço sul-americano. Para tanto, a preocupação com as assimetrias ganha especial relevo no processo de integração regional e ocupa lugar central na agenda de várias iniciativas brasileiras para a região.

Muito tem sido feito pelo Brasil em termos de articulação política e de cooperação econômica, nos últimos anos, na América do Sul, especialmente por meio do MERCOSUL, da União de Nações Sul-Americanas – UNASUL e da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC.

O Brasil, à frente da presidência pro tempore do MERCOSUL, no segundo semestre de 2012, buscou aprofundar a ação regional acordada em novos temas, como ciência, tecnologia, inovação e capacitação. Também tratou de estimular maior participação dos segmentos empresariais, com a realização do I Fórum Empresarial do MERCOSUL, à margem da Cúpula Presidencial de Brasília, em 7 de dezembro. A dimensão social e cidadã foi priorizada, com a realização da Cúpula Social, nos dias 4 a 6 de dezembro, que contou com participação intensa da sociedade civil e dos movimentos sociais. Ademais, Guiana e Suriname manifestaram interesse de iniciar negociações com vistas a se tornarem estados associados.

Por sua vez, em 2012, a Venezuela foi efetivada como Estado Parte do MERCOSUL, ampliando sua dimensão geopolítica, que adquiriu uma projeção caribenha e centro-americana. O bloco passou a ter uma população de cerca de 270 milhões de habitantes (70% da população da América do Sul) e um PIB em torno de US\$ 3,3 trilhões (83,2% do PIB sul-americano), além de dispor de amplas reservas energéticas, minerais e hídricas. Também a Bolívia iniciou o processo formal de adesão como membro pleno do bloco, o que depende da aprovação dos congressos de cada país-membro. Estão acontecendo entendimentos no mesmo sentido com o Equador.

O Brasil também tem apoiado a constituição de instrumentos diretamente vinculados ao combate às assimetrias na região. Nessa linha, o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL – FOCEM, criado em 2006, é composto por contribuições regulares e voluntárias realizadas pelos Estados Partes do MERCOSUL e por eventuais contribuições de terceiros países ou organismos internacionais.

No total, o FOCEM já tem uma carteira de 43 projetos no valor total de US\$ 1,3 bilhão. Destaque para o financiamento do projeto de Construção da Linha de Transmissão 500 kV – Vila Hayes, executado pela Itaipu Binacional, que visa à construção de uma linha de transmissão com duas subestações no Paraguai, com extensão aproximada de 345 quilômetros. O objetivo é disponibilizar maior quantidade de energia para viabilizar o crescimento econômico do Paraguai. O projeto, iniciado em 2010 e tendo conclusão prevista para o final de 2013, tem custo total de US\$ 555 milhões, sendo o Brasil responsável por um aporte voluntário de US\$ 300 milhões. Destacam-se também dois projetos de integração de cadeias produtivas, em execução sob responsabilidade da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, nas áreas de petróleo e gás e setor automotivo, bem como o Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa – PAMA, que tem como objetivo apoiar a erradicação da febre aftosa no âmbito do MERCOSUL e da Bolívia (que participa como Estado associado).

Em junho de 2012, durante as reuniões de Cúpula do MERCOSUL e da UNASUL, foram aplicadas as cláusulas de democracia vigentes para suspender o Paraguai de ambas as organizações, em razão da ruptura da ordem democrática naquele país com a deposição

sumária do ex-Presidente Fernando Lugo. As decisões a esse respeito, tomadas de forma unânime pelos chefes de Estado e de governo do MERCOSUL e da América do Sul, refletiram a determinação dos Estados da região de agir de forma decisiva em favor da preservação do Estado de Direito, demonstrando que não há mais espaço, na América do Sul, para aventuras anti-democráticas.

Em 2012, a UNASUL avançou em sua institucionalização, por meio da execução de seu primeiro orçamento comum e do funcionamento de sua Secretaria Geral, com sede em Quito. Destaque para o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN, desenhado para servir de foro de articulação de ministros, de forma a obter respaldo político no mais alto nível para os projetos de integração. O COSIPLAN aproveitou o arcabouço técnico da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana – IIRSA, direcionando seu foco para os projetos de maior impacto na integração e no desenvolvimento econômico da região. Nesse rumo, em 2011, quando o Brasil ocupava a presidência pro tempore do conselho, aprovou-se o Plano de Ação Estratégico do Conselho, válido para o período 2012-2022, e houve a definição da Agenda de Projetos Prioritários de Integração – API.

A API consiste em um conjunto de 31 projetos, de caráter estratégico e de alto impacto para a integração física e para o desenvolvimento sócio-econômico regional. Os componentes desta Agenda são projetos estruturados, que consolidam redes de conectividade física de alcance regional com o propósito de potencializar sinergias e solucionar deficiências da infraestrutura já existente. Esses projetos estruturados compõem-se de um ou mais projetos individuais da Carteira de Projetos do COSIPLAN. A API contempla 31 projetos estruturados e 87 projetos individuais que somam investimento estimado em US\$ 17 bilhões. Desse total, 19 projetos encontram-se em estágio de perfil, 42 em estágio de pré-execução, 23 em fase de execução e 3 já estão concluídos. O Brasil está envolvido em 18 projetos da API.

A fim de tratar do financiamento dos projetos de integração de infraestrutura, um de seus maiores desafios, constituiu-se grupo de trabalho para tratar do tema, no âmbito do COSIPLAN, cuja presidência em 2013 é exercida pelo Brasil. Por outro lado, numa esfera mais ampla, foi enviado para aprovação do Congresso Nacional brasileiro o tratado internacional que institui o Banco do Sul, que servirá como banco de desenvolvimento da UNASUL. Terá como objetivo promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos países membros do bloco, financiando projetos em infraestrutura, ciência e tecnologia, e temas sociais. Espera-se que a execução de projetos, por meio do financiamento do Banco do Sul, favoreça a complementaridade produtiva, o aumento da competitividade e a melhoria na prestação de serviços nos países da América do Sul.

Por outro lado, o BNDES vem ampliando seu papel como fonte de financiamento. Em 2012, na América do Sul, o banco efetuou operações de suporte ao comércio exterior

com Argentina, Venezuela, Paraguai, Chile e Equador. No total, foram destinados US\$ 434 milhões para países da América do Sul somente nesse ano.

A participação propositiva do Brasil no COSIPLAN e nos grupos de trabalho da Estratégia para a Sociedade da Informação na América Latina e Caribe (eLAC) levaram ao avanço de projetos como o Anel Óptico Sul-Americano e ao aprofundamento do intercâmbio de experiências em prol da massificação da banda larga e da consolidação de uma estratégia para a economia digital para a América Latina.

Além do COSIPLAN, marcam o processo de consolidação da UNASUL outros 12 conselhos setoriais, nas seguintes áreas: saúde; defesa; energia; desenvolvimento social; educação; cultura; ciência, tecnologia e inovação; eleitoral; segurança pública, justiça e coordenação de ações contra a delinquência transnacional; economia e finanças; drogas; e segurança cidadã, justiça e coordenação contra a delinquência organizada transnacional.

No âmbito da CELAC, buscou-se fortalecer o papel de representação externa regional da Comunidade, ampliando a concertação de posições nas Nações Unidas e fortalecendo a cooperação com atores estratégicos, como União Europeia, China, Índia e Rússia.

Na Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, concluiu-se o processo de adesão do Panamá, 13º país-membro. No Brasil, passaram a vigorar para federações de indústria e comércio, em 2012, os critérios adotados na ALADI para a emissão de Certificado de Origem Digital, iniciativa relevante para a facilitação do comércio no plano regional. Além disso, foi adotada versão atualizada da Nomenclatura da ALADI, baseada no Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias – NALADI-SH.

O Brasil também tem buscado construir políticas específicas à faixa de fronteira, com destaque para o diálogo federativo com os núcleos regionais de fronteira no âmbito da Comissão Permanente para Integração e Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – CDIFF e para a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – ENAFRON. Assim, o tema da segurança pública aparece como elemento importante do projeto em curso, ao estabelecer diálogo entre os eixos: sistema de proteção social; inserção internacional; e Estado, federalismo, planejamento e gestão, aproximando as dimensões social e institucional da estratégia nacional de desenvolvimento.

Universalismo e relações sul-sul

Nossa integração com os vizinhos sul-americanos não tem ocorrido em detrimento de outros relacionamentos, com parceiros tradicionais e com outros novos atores. O Brasil está atento aos polos estabelecidos de poder e tem relações fluidas com União Europeia, Estados Unidos, Canadá e Japão, com os quais mantém expressivo intercâmbio comercial

e de investimentos, e desenvolve cooperação de importância estratégica, com destaque para ciência e tecnologia. Esses países são os principais parceiros do programa Ciência sem Fronteiras.

Ao mesmo tempo, o Brasil diversifica suas parcerias e aprofunda o diálogo com atores de crescente importância internacional, como a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul, além de outros países emergentes, como os membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático – ASEAN, os países africanos e o Oriente Médio. Tem sido destacada a atuação do Brasil junto a esses parceiros, seja no plano bilateral, seja no contexto de mecanismos como o BRICS¹⁰, o IBAS¹¹ ou as cúpulas América do Sul-África – ASA e América do Sul-Países Árabes – ASPA. Em 2012, concluiu-se o processo de adesão do Brasil ao Tratado de Cooperação e Amizade da ASEAN.

As negociações no âmbito do BRICS levaram ao anúncio, já em 2013, da criação de uma instituição financeira voltada ao desenvolvimento dos países do bloco. O novo banco complementaria as instituições existentes nos cinco países no financiamento de grandes projetos de infraestrutura, além de ser mais uma garantia frente às flutuações do mercado internacional.

Na África, estão as economias que deverão exibir as maiores taxas de crescimento até 2015. O Brasil tem buscado, crescentemente, ser co-partícipe desse momento promissor, possuindo, na atualidade, 37 embaixadas na África. Tem adquirido relevância crescente a cooperação com o Brasil, identificado como parceiro-chave para o desenvolvimento da agricultura, da infraestrutura e para a implementação de políticas sociais inclusivas no continente.

O país acompanha atentamente o processo de transição política ocorrido na região e no Norte da África, denominando “Primavera Árabe”. Manteve postura ativa em favor da retomada das negociações entre Israel e Palestina e de encaminhamento para a crise na Síria. Atuou, também, em favor da obtenção pela Palestina de *status* de observador não-membro na Organização das Nações Unidas – ONU.

Negociações econômico-comerciais

A conjuntura internacional requer a persistência na adoção de políticas que contribuam para a elevação da competitividade da economia brasileira e possibilitem uma inserção ativa do país na economia mundial. Ao lado de iniciativas de promoção comercial, o Brasil vem dando atenção especial às negociações econômico-comerciais.

10 Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

11 Índia, Brasil e África do Sul.

O Brasil seguiu comprometido com os esforços que visaram à conclusão da Rodada Doha da Organização Mundial de Comércio – OMC, tendo atuado, ao longo de 2012, na implementação de ações para a promoção do comércio e do desenvolvimento. Em consonância com nosso compromisso com o fortalecimento do sistema multilateral de comércio, o Brasil lançou, em dezembro, a candidatura de um brasileiro ao cargo de Diretor-Geral da OMC.

Ao mesmo tempo, o Brasil tem procurado avançar, juntamente com os parceiros do MERCOSUL, em processos de negociação comercial com terceiros países ou blocos. Ao longo de 2012, prosseguiram as negociações sobre o marco normativo de um futuro Acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia. A fim de subsidiar as deliberações internas do governo brasileiro sobre os próximos passos nesses processos, foi realizada consulta pública ao setor privado nacional.

O Memorando de Entendimento que suspendeu o contencioso Brasil-EUA sobre algodão continuou em vigor, permitindo que o Instituto Brasileiro do Algodão seguisse recebendo “indenização” de US\$ 147 milhões anuais do governo estadunidense, dos quais US\$ 10 milhões serão aplicados em projetos de cooperação com a África.

Com a China, o Brasil firmou, em junho de 2012, Acordo de Cooperação em Matéria Administrativa Aduaneira, a fim de harmonizar trâmites alfandegários, contribuindo para tornar mais eficientes os procedimentos necessários ao comércio bilateral. Destaca-se, ainda, o reconhecimento, pelo governo japonês, do *status* de Santa Catarina como zona livre de febre aftosa sem vacinação, o que abre um significativo mercado importador de carne suína às exportações do estado.

No âmbito comercial, o Plano Brasil Maior concentra iniciativas para a promoção do comércio exterior brasileiro. Para 2013, pretende-se intensificar as ações de promoção comercial, com foco nos 33 mercados-destaque da Estratégia Nacional de Exportações. Além disso, apresenta meta de diversificação das exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional de 1,36% em 2010 para 1,60% em 2014. Em 2011, último dado disponível, o Brasil alcançou a marca de 1,44%. Destacam-se os desafios de: ampliar a produção brasileira de manufaturados e serviços intensivos em inovação e conhecimento; aprofundar a internacionalização de empresas brasileiras; e atrair para o Brasil centros de pesquisa e desenvolvimento de universidades e empresas estrangeiras, como contrapartida para a liberdade de atuação e as altas taxas de rentabilidade que, historicamente, têm obtido no país.

Nesse ponto, a política externa instrumentaliza a estratégia de desenvolvimento para enfrentar os obstáculos externos e aproveitar as oportunidades do cenário internacional para aumentar a força dos potencializadores relacionados às três frentes de expansão da sua dimensão econômica. A projeção de uma sociedade de conhecimento e o

adensamento dos encadeamentos produtivos em território nacional exigem que a estratégia de inserção internacional continue enfrentando esses desafios.

Multilateralismo

As crises financeiras evidenciaram e aceleraram o processo de reorganização da ordem global que vai além dos aspectos econômicos e financeiros. São relevantes os temas relacionados à paz e à segurança internacionais, sendo que o Brasil participa ativamente da promoção e defesa da aplicação universal dos direitos humanos e da promoção da paz. A governança global do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável são outros itens de pauta caros ao país.

A realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) no Brasil foi emblemática. Contou com a expressiva participação de delegações internacionais e Chefes de Estado ou de Governo, além de quase 50 mil participantes. Ao final da Conferência, foi adotado o documento “O Futuro que Queremos”, com destaque para: o lançamento do processo para elaboração, até 2015, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; a implementação do Plano Decenal de Programas sobre Padrões de Consumo e Produção Sustentáveis; o desenvolvimento da “Estratégia de Financiamento para o Desenvolvimento Sustentável” e de um mecanismo de facilitação para promoção da transferência e disseminação de tecnologias limpas e ambientalmente responsáveis; e o fortalecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA.

Foi o próprio Brasil que, em 2007, propôs a realização da Rio+20, para renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável, avaliar o progresso e hiatos na implementação das Conferências anteriores e identificar questões novas e emergentes. Durante as negociações, o Brasil promoveu o princípio da não-regressão, pelo qual se rejeitam quaisquer retrocessos nos conceitos e compromissos internacionais feitos previamente. Foi também por insistência brasileira que os debates sobre desenvolvimento sustentável combinaram os vértices econômico, social e ambiental. Desse modo, a erradicação da pobreza foi elevada a elemento central do desenvolvimento sustentável.

A degradação ambiental, a mudança do clima e a segurança energética se mostram como desafios globais que exigem uma postura ativa da diplomacia brasileira. A transformação produtiva ambientalmente sustentável e o uso de fontes de energia renováveis e limpas formam parte do projeto de desenvolvimento do Brasil, e são componentes importantes de sua política externa. O país defende que os esforços para adaptação e mitigação das mudanças climáticas devem se basear no princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e respectivas capacidades, de modo a garantir uma solução igualitária,

equilibrada e efetiva. A atuação do Brasil foi fundamental para resultados exitosos das últimas conferências das Nações Unidas sobre mudança do clima, em especial para a adoção bem-sucedida, na Conferência de Doha (dezembro de 2012), do segundo período do Protocolo de Quioto, que se estenderá até 2020.

A ascensão econômica dos países emergentes traz consigo o desafio de avançar na reforma da governança global, de modo a refletir as realidades contemporâneas e dotar organismos multilaterais, como a ONU, o Banco Mundial, e o Fundo Monetário Internacional – FMI, de capacidade de lidar com os desafios complexos da atual conjuntura. A reforma do FMI vem sendo tratada nos órgãos competentes do próprio Fundo e no G-20. O Brasil tem defendido a ratificação da reforma de 2010 e outros avanços na direção de maior equilíbrio na representação e voto.

No âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU, o Brasil busca reformas quanto à composição e ao funcionamento do órgão, de maneira a torná-lo mais representativo, legítimo e eficaz, por meio da ampliação do número de assentos em ambas as categorias de membros – permanentes e não-permanentes.

Quanto aos temas da agenda do CSNU, o Brasil defende o primado da paz, do direito internacional e das soluções negociadas para os conflitos, entendendo que o uso da força é um recurso de última instância, aceitável apenas quando se revelem insuficientes todos os caminhos pacíficos e, em qualquer hipótese, somente quando houver autorização pelo CSNU.

Nossa participação em missões de paz, em especial no Haiti, reflete o compromisso do Brasil com o multilateralismo, bem como a disposição de assumir crescentes responsabilidades internacionais e dar expressão concreta à solidariedade que nos une aos países e sociedades egressos de conflito armado. O Brasil há muito propugna que as atividades de manutenção e consolidação da paz estejam intimamente articuladas, por meio do apoio ao desenvolvimento econômico e social dos países afetados por conflitos.

A estratégia de inserção internacional do Brasil também dialoga, nesse ponto, com a dimensão social da sua estratégia de desenvolvimento. Além da vasta agenda de cooperação internacional que tem se aberto nos últimos anos, especialmente no eixo sul-sul, o interesse internacional pelas políticas sociais brasileiras tem chamado a atenção do mundo e tem levado o país a ocupar lugares centrais dessa temática nos palcos globais. Exemplo disso é que, desde o início de 2012, um brasileiro, José Graziano da Silva, ocupa o posto de Diretor Geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO.

Na área de direitos humanos e temas sociais, o Brasil participa ativamente das negociações sobre temas variados para a proteção dos direitos das minorias ou grupos vulneráveis, como negros, mulheres, crianças e idosos, bem como a garantia dos direitos já conquistados. Como reflexo da atuação brasileira nessa área, o País foi eleito, em

2012, pela terceira vez, para o Conselho de Direitos Humanos, em mandato que se estenderá de 2013 a 2015.

A política externa brasileira se mantém engajada também na promoção da agenda multilateral de desarmamento. Em 2012, o Brasil apoiou a negociação de um Tratado sobre Comércio de Armas Convencionais – ATT, no âmbito das Nações Unidas, que estabeleça critérios mínimos internacionais para o comércio de armas.

No âmbito regional, o Brasil tem feito esforços para revitalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul – ZOPACAS, criada por iniciativa do Brasil em 1986, e espera, em conjunto com parceiros sul-americanos e africanos, consolidar o Atlântico Sul como uma Zona de Paz livre de armas nucleares e outras armas de destruição em massa.

Soberania e defesa nacional

A maior presença brasileira nos fóruns internacionais deve ser acompanhada do fortalecimento da sua capacidade dissuasória, o que tem implicado no reaparelhamento de suas Forças Armadas. Torna-se imperativo que esse reaparelhamento ocorra de forma a diminuir o grau de dependência em relação a produtos de defesa estrangeiros, especialmente os referentes aos setores espacial, cibernético e nuclear. Esta necessidade desperta interesse de grandes grupos nacionais, compostos por empresas já tradicionais do setor e por novos entrantes.

Três documentos orientam a ação brasileira nessa área: a Política Nacional de Defesa – PND, aprovada em 2005, e a Estratégia Nacional de Defesa – END, de 2008, ambos atualizados em 2012, e o Livro Branco da Defesa Nacional – LBDN, entregue também em julho de 2012 para a aprovação do Congresso Nacional. Estes documentos consolidam a visão do Governo Federal sobre defesa nacional e divulga e detalha, à comunidade nacional e internacional, os principais projetos e subprojetos de equipamento das Forças Armadas. O objetivo é duplo: dar transparência à sociedade sobre o funcionamento da defesa e constituir um instrumento gerador de confiança mútua entre os países.

Ponto sensível relacionado à soberania nacional diz respeito aos espaços marítimos sob jurisdição nacional, incluindo o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileira, área conhecida como “Amazônia Azul”. A esse respeito o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira – LEPLAC tem como propósito estabelecer o limite exterior da plataforma continental brasileira no seu enfoque jurídico, ou seja, determinar a área marítima, além das 200 milhas náuticas da costa, na qual o Brasil exercerá direitos de soberania para a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais do leito e subsolo marinhos. O LEPLAC encontra-se atualmente em fase de processamento e interpretação de novos dados adquiridos, que

subsidiarão a elaboração de uma proposta revisada a ser encaminhada à Comissão de Limites da Plataforma Continental – CLPC da ONU, de modo que, até 2015, a fronteira leste brasileira esteja estabelecida, assegurando, definitivamente, os direitos de soberania sobre a Amazônia Azul.

Também merece destaque o Programa Antártico Brasileiro – PROANTAR. Desde a sua criação, em 1982, o PROANTAR vem apoiando a realização de pesquisas em áreas como oceanografia, biologia, biologia marinha, glaciologia, geologia, meteorologia e arquitetura, tendo como base de apoio a Estação Antártica Comandante Ferraz – EACF, criada em 1984. Em fevereiro de 2012 a EACF sofreu um incêndio que destruiu 70% de suas instalações. Desde então, o governo brasileiro vem se dedicando à sua reconstrução.

Outra frente relevante para uma inserção internacional soberana refere-se às atividades espaciais. Como forma de garantir o acesso aos serviços prestados por satélites, o país busca alcançar a autonomia tecnológica, principalmente das tecnologias consideradas críticas. Nesse contexto, a autonomia exige o domínio do ciclo completo de produção, lançamento e operação de satélites. O Brasil busca adquirir capacidade para a produção doméstica de satélites voltados a variadas aplicações – sobretudo de comunicações, de observação espacial e de meteorologia –, assim como de veículos lançadores de satélites (foguetes) e infraestrutura de lançamento.

O Brasil dispõe de dois centros de lançamento: um na Barreira do Inferno, próximo a Natal-RN (CLBI); e outro em Alcântara-MA (CLA). No CLA está sendo construído um sítio de lançamento para o foguete ucraniano Cyclone-4, com o objetivo de operar lançamentos comerciais de satélites por meio da empresa binacional brasileira e ucraniana Alcantara Cyclone Space. Na mesma linha, o Brasil busca o desenvolvimento do veículo lançador de satélites brasileiro, cujo novo protótipo está sendo construído. O Governo Federal trabalha ainda no próprio desenvolvimento de satélites, com destaque para o Amazônia-1, que será o primeiro satélite de observação da Terra desenvolvido pelo Brasil, destinado ao monitoramento do desmatamento ao redor do mundo, especialmente da Região Amazônica, e o Satélite Lattes, que será um satélite científico de observação espacial e da Terra. Além disso, o Governo Federal deve adquirir um satélite geostacionário de telecomunicações. O país também implementou, ao longo dos últimos anos, uma infraestrutura espacial que lhe permite desenvolver, montar, testar e controlar foguetes e satélites. Destacam-se o Laboratório de Integração e Testes – LIT e o Centro de Rastreo e Controle de Satélites – CRC.

No âmbito da cooperação em ciência, tecnologia e inovação, em 2012 foi dada prioridade à promoção do Programa Ciência sem Fronteiras e à Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015. Foram realizados diálogos com os Estados Unidos e com a Índia, bem como no âmbito do BRICS e do MERCOSUL, e inauguradas parcerias com a Noruega e o Peru. No âmbito da governança da Internet, o Brasil

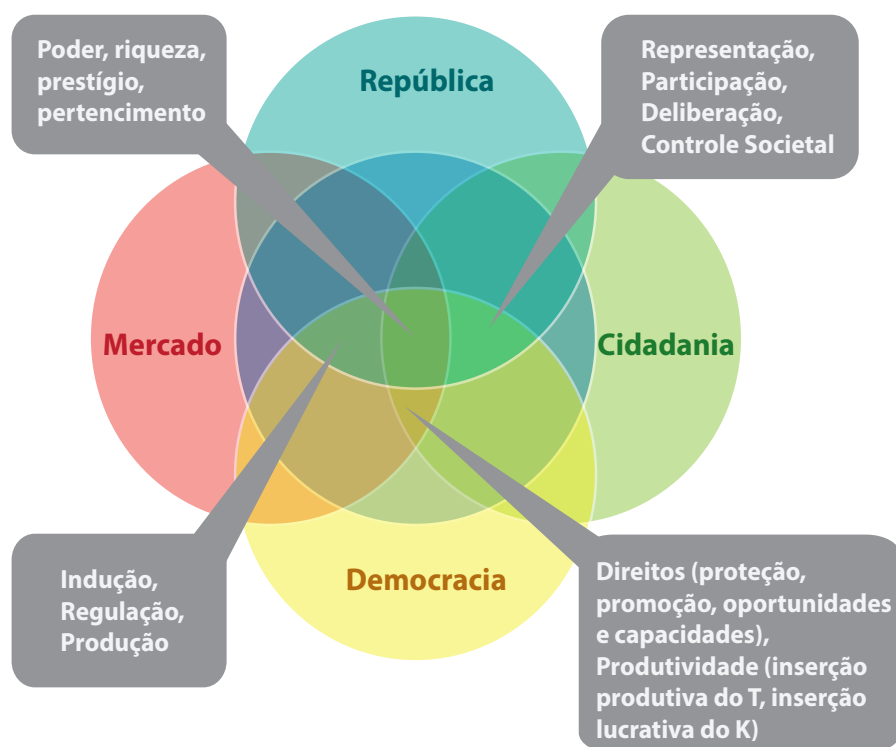
manteve participação ativa nos fóruns globais de discussão do tema, entre os quais o Fórum de Governança da Internet – IGF e a Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Todos esses elementos tendem a potencializar a dimensão econômica da estratégia de desenvolvimento, com forte diálogo com o eixo produção com sustentabilidade e inovação.

O atual cenário internacional ainda se apresenta, todavia, com várias incertezas críticas para o pleno desenvolvimento da estratégia nacional. As instituições multilaterais precisam ser reformadas no sentido de maior democratização da ordem internacional. Os países emergentes, e o Brasil em especial, buscam consolidar um papel de maior protagonismo nessas instituições. A atuação do Brasil nesses fóruns poderá representar maior garantia à condução da sua própria estratégia de desenvolvimento, além de ser respaldada e fortalecer os anseios pela democratização da governança internacional.

ESTADO, FEDERALISMO, PLANEJAMENTO E GESTÃO

A estrutura do Estado brasileiro, nos últimos anos, passou por mudanças importantes induzidas e, ao mesmo tempo, promotoras do modelo de desenvolvimento inclusivo, o que aponta para um contexto favorável a novos aperfeiçoamentos institucionais em meio a grandes desafios.

Para estruturar uma forma de acompanhar, monitorar, analisar e avaliar este eixo estratégico do desenvolvimento nacional – Estado, federalismo, planejamento e gestão -, bem como os macrodesafios do PPA 2012-2015 a que ele mais diretamente se refere (projeto nacional de desenvolvimento; democracia e participação social; cidadania; e gestão pública), esta seção parte das conexões do Estado com os seguintes elementos constitutivos da Nação: i) a República; ii) a Democracia; iii) a Cidadania; e iv) o Mercado, conforme resume a figura a seguir.



Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Brasil recente se apresenta institucionalmente como uma combinação dos diversos elementos presentes na figura anterior em favor de um projeto de desenvolvimento nacional que tem na recomposição do protagonismo estatal alguns de seus mais

importantes elementos, em particular das funções de articulação para a cooperação federativa, para o planejamento governamental e para a gestão pública.

Estado e República

As incumbências republicanas do Estado brasileiro, hoje, passam por aperfeiçoamentos institucionais pertinentes, entre outros, ao arranjo federativo e à dimensão burocrática do Estado.

No aspecto fiscal do federalismo, a União procura coordenar a pactuação de normas gerais, que viabilizem a concertação federativa em prol da superação das desigualdades regionais que ainda marcam o território brasileiro. Para tanto, há, dentre outros instrumentos relevantes, os fundos constitucionais de desenvolvimento para as regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), com aportes crescentes de recursos. Os bancos oficiais são outra fonte de financiamentos governamentais, também crescentes nos últimos anos, para a ativação econômica das diversas regiões do país.

Além de bancos oficiais e fundos públicos, três outras estratégias do Governo Federal vêm contribuindo para os esforços de maior equalização regional: o PAC, o plano Brasil Sem Miséria e o incremento das transferências federais aos entes subnacionais. Esses três exemplos impulsionaram transformações no processo tradicional de execução de políticas, dentre as quais vale novamente destacar: a introdução de rito próprio para a execução descentralizada do PAC (transformação dessas transferências em obrigatórias, o que elevou o número de municípios aptos a recebê-las); redução das contrapartidas, o que permitiu o acesso por parte de municípios sem capacidade de investimento; a facilitação de acesso a projetos pelos municípios, pela disponibilização de projetos padronizados e financiamento da elaboração; e a instituição do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), que imprime maior agilidade aos processos licitatórios, melhoria técnica dos projetos e maior viabilidade econômica das obras¹².

Esses casos mostram que há uma diretriz em curso para a redução das disparidades regionais, que passa pelo fortalecimento e equilíbrio da federação brasileira. É nesse espírito que o Governo Federal vem realizando encontros anuais com prefeitos, prefeitas e gestores municipais de todo o país. Em tais oportunidades são apresentados os principais programas federais, com as respectivas estratégias de implementação e os requisitos para acessar financiamentos e subsídios da União. Destaque especial vem sendo conferido à municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM e aos consórcios públicos intermunicipais, instrumento que tem trazido bons resultados na gestão de políticas públicas e que possui ainda grande espaço e potencial de desenvolvimento.

¹² Cabe destacar também as tratativas em curso para aperfeiçoar o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências (CAUC) e o Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV).

Quanto à dimensão administrativa do Estado, houve um processo de recomposição de pessoal no setor público. Com a retomada dos concursos públicos em 2003, o número de servidores civis ativos da administração federal voltou em 2012 ao patamar de 600 mil, em vigor na primeira metade dos anos 1990. Apesar dessa recomposição, as despesas com pessoal permaneceram equilibradas quando comparadas ao PIB e à arrecadação.

Ao longo da última década, houve preocupação em conferir maior capacidade técnica ao Estado, mediante a implantação de novas carreiras (como as de analista de infraestrutura e analistas de políticas sociais), a profissionalização dos cargos de direção e assessoramento superior, e o reforço a carreiras em áreas estratégicas, como: advocacia pública, Polícia Federal, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e regulação, além de áreas sociais finalísticas, como educação, saúde, previdência e assistência social.

Estado e democracia

A democracia requer instituições e procedimentos capazes de assegurar os direitos previstos na Constituição, por meio da participação de cidadãos e do confronto de ideias em processos coletivos, necessários ao enraizamento de valores republicanos. A transparência e a publicidade dos procedimentos e atos administrativos são requisitos para a efetividade dessa participação e devem ser estendidos, como princípio e ética republicana e democrática, também aos procedimentos e atos considerados típicos do mundo privado. Neste sentido, destaque-se o movimento de substantivação da democracia no Brasil, em particular da vertente que poderia ser chamada de democracia participativa.

Na Constituição de 1988, mais de 30 artigos tratam da participação social, fenômeno que vem sendo desde então reforçado em leis relacionadas a políticas públicas setoriais e incorporado em muitos dos marcos legais que asseguram os direitos dos cidadãos. Nos últimos anos, discursos e práticas de participação social ascenderam ao nível federal. De 2003 até 2012, foram realizadas 87 conferências nacionais, sobre 32 temas diferentes¹³. As ouvidorias também passaram, nesse período, por forte processo de expansão, assim como a frequência de realização de audiências públicas.

Essas informações sugerem a paulatina construção no país de um sistema de participação social. Sistema este que possui na diversidade de mecanismos de relacionamento e

¹³ De 1941 a 2002 haviam sido realizadas 41 conferências nacionais com 11 temáticas diferentes. Em 2012 ocorreram as seguintes conferências: 1ª Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – CNATER; 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social; 9ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; 1ª Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente; e 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

na flexibilidade de fluxos de intercâmbio entre Estado e sociedade duas de suas mais importantes características. Em tal contexto, os conselhos estão associados à fiscalização e controle das políticas. As conferências, por sua vez, aparecem associadas ao papel de geração de debates públicos, legitimidade e transparência das ações do governo. As audiências públicas, ouvidorias, reuniões com grupos de interesse e mesas de diálogo social, provêm informações que permitem reavaliar os rumos da política.

Tal sistema, ao possibilitar o monitoramento efetivamente participativo, ajuda a conciliar o regime de planejamento governamental brasileiro à democracia participativa.

Estado e cidadania

A equidade é um princípio que afirma serem cidadãos plenos aqueles que se tornam cientes de seus vínculos de pertencimento e responsabilidades e, simultaneamente, são capazes de saber de seus direitos, agindo para que sejam observados.

Iniciativa recente que aponta nesta direção foi a instituição, em maio de 2012, da Comissão Nacional da Verdade. Com isso, o Estado brasileiro reconhece seu dever de promover o acesso amplo da sociedade a toda a sua história, processo fundamental na consolidação da sua institucionalidade democrática.

Outro exemplo relaciona-se à superação das desigualdades entre o urbano e o rural. Compromisso inscrito no primeiro macrodesafio do PPA, a 1ª Conferência Nacional sobre Assistência Técnica e Extensão na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, realizada em abril de 2012, ocorreu em momento de debates na sociedade civil e no governo, em torno do papel da assistência técnica e extensão rural na disponibilização de políticas públicas integradas para a Agricultura Familiar.

Por sua vez, a realização da 1ª Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, em agosto de 2012, em Brasília, promoveu avanços no sentido da compreensão acerca das condições necessárias à igualdade de gênero, raça e etnia, bem como à compatibilização entre o trabalho e a vida pessoal e familiar.

Mencione-se ainda a realização, no Brasil, em 2012, da 15ª Conferência Internacional Anticorrupção, bem como da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, pois pela primeira vez no país um processo conferencial se dedicou ao debate exclusivo de temas como transparência, controle social e prevenção e combate à corrupção.

Nesta mesma linha, a Lei de Acesso à Informação – LAI, implementada em 2012, destina-se a assegurar a todos o direito de acesso à informação e, para isso, além de reforçar a obediência aos princípios básicos da administração pública, estabelece diretrizes gerais,

tais como: a observância da publicidade como preceito geral; a adoção do sigilo apenas como exceção; e o estímulo ao desenvolvimento tanto da cultura da transparência como do controle social da administração pública¹⁴.

Já como resultado da aplicação da LAI, o Portal da Transparência do Governo Federal recebeu mais de 8,1 milhões de visitas em 2012, o que significa aumento de 142% ante 2011, com 3,4 milhões de visitas. No primeiro ano de vigência da Lei, até o dia 31 de dezembro de 2012 foram realizados 55.214 pedidos de acesso à informação, dos quais a maioria expressiva, acima de 80%, foi respondida positivamente, tendo sido franqueada a informação solicitada ao cidadão. Os órgãos e entidades responderam a esses pedidos no prazo médio de 11,16 dias, quase metade do máximo previsto na LAI.

Estado e mercado

O desenvolvimento brasileiro, como enunciado na estratégia do PPA 2012-2015, precisa aliar ao crescimento com inclusão social, diretrizes para os serviços públicos de grande alcance. A atuação qualificada do Estado nos serviços de educação, cultura, saúde e mobilidade urbana é requisito para mitigar as desigualdades de acesso e evitar o alto custo individual e coletivo quando os mesmos são ofertados pelo mercado privado.

Assim, na relação Estado–mercado destacam-se os seguintes temas: capacidades estatais; instrumentos de atuação governamental; e regulação, indução e produção direta pelo Estado.



¹⁴ Além do Decreto 7.724/2012, que regulamenta a LAI, outros normativos legais e infralegais tratam da prestação de informação: a Lei de Responsabilidade Fiscal, as Leis de Diretrizes Orçamentárias, as Leis Orçamentárias Anuais, a Lei 8.159/91 (trata da Política Nacional de arquivos públicos e privados), a Lei 9.507/97 (trata do rito processual do habeas data), a Lei 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo), além dos decretos que regulamentam as referidas leis.

Por **capacidades estatais** entende-se um conjunto de funções contemporâneas de Estado, como as de especificação e regulação dos direitos de propriedade em território nacional, de arrecadação tributária, e as funções de criação e gestão da moeda e de gerenciamento da dívida pública.

Na regulação da propriedade, reforça-se o princípio constitucional do interesse social da propriedade, reconhecendo-o como indispensável para delimitar os espaços de atuação dos mercados, bem como para disciplinar as transações.

Nessa linha, o Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União procura aperfeiçoar a capacidade de gestão dos 533.272 imóveis da União, dentre os quais 503.022 são imóveis dominiais e 30.250 de uso especial.

Estreitamente ligada à questão da regulação público-privada da propriedade, deve-se também atentar para a tributação, condição indispensável à criação de capacidade estatal própria, até mesmo para garantir a implementação e a gestão adequada das políticas públicas. Sobre este tema, conforme anunciado no PPA 2012-2015, tem-se investido na simplificação do regime tributário, de forma a estimular a produção e o investimento, e na busca de maior progressividade do sistema, como forma de acentuar a dinâmica de distribuição de renda. O Governo Federal tem adotado medidas na direção destas duas diretrizes, com destaque para as desonerações tributárias e a eliminação de impostos federais sobre itens que compõem a cesta básica. Somam-se a essas iniciativas as contínuas reformas modernizadoras que possibilitam cobrar tributos com maior eficiência e eficácia. Esse processo vem sendo complementado com a modernização dos fiscos estaduais e municipais, bem como dos Tribunais de Contas.

No âmbito da política macroeconômica, tão importante quanto o Banco Central do Brasil para o gerenciamento da base monetária é a Secretaria do Tesouro Nacional para a gestão da dívida pública federal brasileira. O governo vem se orientando pela sólida noção de que quanto mais confiável – nos termos do mercado – for o gerenciamento da dívida, e quanto mais solvente – vale dizer, resgatável diretamente em moeda nacional – for o próprio estoque de dívida, mais o Estado se encontrará em condições de oferecer moeda ao mercado e dela dispor como veículo de funding para o financiamento da atividade produtiva.

Quanto aos **instrumentos de atuação governamental**, cabe destacar que planejamento governamental e gestão pública constituem duas dimensões cruciais e inseparáveis da atuação dos Estados contemporâneos.

Ao longo da última década, recuperou-se o ativismo estatal, e a função de planejamento governamental voltou a ser imprescindível. Reafirma-se, hoje, a ideia segundo a qual ao Estado cabe não apenas fazer as coisas que já faz de modo melhor e mais eficiente. A ele cabe – como em outros momentos históricos ficou demonstrado – a tarefa de induzir,

fomentar, regular ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país.

A oferta de serviços públicos tende a apresentar maior qualidade na medida em que avança o uso de novas tecnologias de gestão e da informação, com a incorporação de indicadores de resultado às políticas públicas e o aprimoramento da coordenação de políticas intersetoriais e intergovernamentais.

Neste sentido, no âmbito da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, foi elaborada, em 2012, a Agenda de Ações para Modernização e Melhoria da Gestão Pública. Esta agenda contempla um portfólio de projetos relacionados a temas e áreas estratégicas de governo, organizado em três eixos: melhoria da entrega de serviços à população e às empresas; melhoria da eficiência do gasto público; e melhoria da governança e da gestão de meios.

No primeiro eixo, as ações visam, de um lado, ampliar e agilizar o acesso dos cidadãos a serviços públicos com qualidade; e, de outro, buscam agilizar e qualificar os serviços públicos direcionados às empresas, com impacto na competitividade do país. Neste eixo destacam-se projetos como os de melhoria da gestão dos aeroportos para facilitar a vida dos passageiros; a instituição de Carta de Serviços dos órgãos federais; a desburocratização do processo de abertura e de encerramento de empresas; e o Portal do Comércio Exterior, entre outros.

No eixo de melhoria da eficiência do gasto público, destacam-se o aperfeiçoamento nos gastos da folha de pagamentos e o projeto Esplanada Sustentável, que visa otimizar as despesas de custeio, de maneira ambientalmente sustentável. A maior aposta neste eixo é a criação da central de compras do Governo Federal, que objetiva maior agilidade nas compras governamentais com menores custos.

No eixo de melhoria da governança e da gestão de meios, destaca-se o trabalho feito em todos os ministérios para institucionalizar o planejamento estratégico.

No intuito de aperfeiçoar o planejamento governamental e a gestão pública, o Governo Federal vem se empenhando também na revalorização de certos instrumentos governamentais para o exercício de ações planejadas pelo Estado, identificados, de forma ampla, pelo conjunto de empresas estatais, bancos públicos e fundos públicos, cujo poder tem se revelado extraordinário para moldar as configurações de políticas públicas e, conseqüentemente, as dinâmicas produtivas e sociais.

Destaque-se, em primeiro lugar, o peso e o potencial das empresas estatais federais existentes no Brasil. A partir de meados da década de 2000, houve uma revalorização das empresas estatais, com efeitos importantes sobre o crescimento econômico e a mitigação dos impactos da crise internacional.

Além das estatais, vale enfatizar a atuação dos bancos públicos federais no sistema econômico, em torno a suas três principais formas de atuação. Em primeiro lugar, o direcionamento de crédito para setores econômicos, tais como o industrial, o rural e o imobiliário, e também para as diversas regiões do país. Nessa dimensão, destacam-se os papéis exercidos pelo BNDES, maior banco de fomento brasileiro, pelo Banco do Brasil, maior instituição de crédito rural, e pela Caixa Econômica Federal, maior agente de financiamento habitacional, bem como pelo Banco do Nordeste do Brasil e pelo Banco da Amazônia, que se tornaram importantes canais de (re)direcionamento de créditos para suas respectivas regiões.

Em segundo lugar, a atuação anticíclica na oferta de crédito em cenários de redução ou “empocamento” da liquidez. Esse tipo de intervenção, bem como sua relevância, é exemplificado por meio da atuação dos bancos públicos federais, durante o aprofundamento da crise financeira global, a partir de setembro de 2008, uma vez que estes ampliaram o crédito no momento em que o crédito privado, interno e externo, vinha se retraindo de forma abrupta. Como consequência, foi ampliada a participação dos bancos públicos federais em indicadores clássicos de avaliação de desempenho neste segmento.

Em terceiro lugar, a atuação na expansão da inclusão bancária, que tem como objetivo facilitar o acesso das camadas populares – mormente de regiões menos favorecidas – a serviços financeiros de vários tipos, como contas bancárias, poupança e crédito pessoal, seguros etc.

Ao lado, por sua vez, das estatais e dos bancos públicos, os fundos públicos são instrumentos governamentais à disposição do Estado para fins de planejamento. No caso dos fundos públicos do Governo Federal, ressaltam-se as presenças do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), e dos fundos setoriais atrelados às áreas de ciência e tecnologia, e os respectivos instrumentos de política pública que por eles são mobilizados.

Montante e perfil dos recursos financeiros mobilizáveis pelos fundos públicos têm se mostrado reais instrumentos das políticas públicas. O mesmo espera-se que passe cada vez mais a ocorrer com as poupanças privadas, já que a queda de patamar da taxa básica de juros tem estimulado a busca de novas opções de remuneração para a massa de recursos sob gestão dos fundos, o que indica a necessidade – para sua própria sustentabilidade financeira – de redirecionamento de parte das aplicações financeiras para investimentos produtivos, o que tende a favorecer o aprofundamento da estratégia nacional de desenvolvimento.

Quanto à **regulação, indução e produção direta pelo Estado**, é preciso pensar nas suas dimensões econômica, administrativa e social. A ótica da regulação, ou

mais propriamente, da governança regulatória, deve ser a busca para o equilíbrio no acesso a bens de consumo, bens culturais e bens naturais. Nesta linha, destaca-se o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, que vem, desde 2008, buscando a profissionalização dos quadros técnicos das agências reguladoras, a transparência e o controle social, e a autonomia regulatória no contexto da implementação das políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste relatório, verificou-se que o primeiro ano de vigência do PPA 2012-2015 foi caracterizado pela continuidade no processo de consolidação do novo padrão de desenvolvimento brasileiro, que tem na promoção do desenvolvimento social seu maior norteador. A estratégia de desenvolvimento se orienta pela universalização e institucionalização dos direitos da cidadania, com inclusão social das parcelas mais vulneráveis da população e melhoria na distribuição de renda.

Na dimensão econômica, deu-se continuidade à estratégia de incentivar o crescimento com estímulos à ampliação dos investimentos, ao fortalecimento do mercado interno e à redução da vulnerabilidade externa, preservando-se a estabilidade macroeconômica. Ao lado do fomento aos investimentos nas três grandes frentes de expansão que dão dinamismo à economia, ou seja, produção e consumo de massa, infraestrutura econômica e social e atividades intensivas em recursos naturais, buscou-se ampliar os benefícios sociais derivados dessas atividades, potencializando-as por avanços em educação, ciência, tecnologia e inovação e pelo fortalecimento dos encadeamentos produtivos.

A estratégia de desenvolvimento também foi marcada, em 2012, pela continuidade de ações em prol da sustentabilidade ambiental e da promoção do desenvolvimento regional como aspectos transversais a serem considerados pelo conjunto das políticas públicas.

Da mesma forma, deu-se prosseguimento ao aperfeiçoamento da inserção internacional do país e ao fortalecimento da capacidade do Estado de prestar serviços públicos adequados às necessidades sociais.

A formulação, a implementação e a gestão das políticas públicas em contexto federativo, tal qual o brasileiro, é fenômeno complexo e multidimensional. Para além do desafio inerente à procura de desenhos institucionais mais adequados às políticas e aderentes às diversas realidades nacionais, a dimensão do financiamento é aspecto crucial para o alcance dos objetivos e das metas pactuadas.

Estas questões ganham concretude nos 65 Programas Temáticos que compõem o PPA 2012-2015, cuja evolução ao longo deste primeiro ano de vigência do plano pode ser verificada no volume 2 deste relatório, que apresenta a situação, por programa, dos indicadores, objetivos e metas, com a respectiva execução financeira das ações

orçamentárias vinculadas às iniciativas.

Além dos programas temáticos, que orientam e expressam as ações governamentais de entregas de bens e serviços à sociedade, o próximo volume também apresenta a execução orçamentária e financeira, em 2012, dos programas de gestão, manutenção e apoio ao Estado. Assim, ao lado do detalhamento das políticas finalísticas do Governo Federal, quantificam-se as ações de apoio governamental expressas nos programas de gestão.

A tabela abaixo resume a execução orçamentária do PPA 2012-2015:

PPA: Execução Orçamentária de 2012		
R\$ bilhões		
Programas	Autorizado*	Executado**
Programas Temáticos	785,6	632,3
Políticas Sociais	553,1	501,9
Políticas de Infraestrutura	154,9	99,8
Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	47,1	20,3
Políticas de Soberania, Manutenção e Serviço ao Estado	30,5	10,3
Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	236,8	218,7
Total	1.022,4	851,0

* LOA + Créditos Adicionais.

** Liquidado dos Orçamentos Fiscal e Seguridade + Pago do Orçamento de Investimentos.

Fonte: SIOP/MP.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Verifica-se que, em 2012, a execução orçamentária do Plano, considerando-se recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e créditos adicionais, alcançou R\$ 851 bilhões, o que representa 83,2% do total autorizado. Os programas temáticos responderam por 74,3% da execução total, somando R\$ 632,3 bilhões, enquanto o conjunto dos programas de gestão representou 25,7% (R\$ 218,7 bilhões) do total orçamentário executado pelo Plano. Em linha com a estratégia inclusiva de desenvolvimento apresentada neste volume do relatório, sobressai a escala dos recursos orçamentários executados no âmbito dos programas sociais, em 2012: R\$ 501,9 bilhões ou 59% do executado pelo PPA.

Em complemento à execução da LOA e dos créditos adicionais, assinala-se a execução dos restos a pagar não processados, como fonte adicional de financiamento do Plano, especialmente das despesas de investimento cuja dinâmica costuma ultrapassar o exercício contábil. Em 2012, de acordo com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, o pagamento de restos a pagar não processados chegou a R\$ 43 bilhões, dos quais 54,3% direcionados a despesas de investimento (considera-se investimento as despesas pertencentes ao grupo de natureza de despesas – GND 4 do SIAFI, Investimentos).

Por fim, indica-se que a materialização das políticas públicas que integram o PPA 2012-2015 conta ainda com recursos extra-orçamentários originários de fundos públicos,

recursos próprios de empresas estatais, depósitos compulsórios, crédito direcionado, entre outros, o que evidencia a amplitude do Plano e da pactuação social a ele subjacente. Nesse sentido, destaque-se, em 2012: a importância dos desembolsos do BNDES, de R\$ 156 bilhões, para o financiamento das micro e pequenas empresas, do investimento e da infraestrutura no país; a relevância dos R\$ 94,4 bilhões do crédito rural aplicado na agricultura empresarial (dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento); a contratação de R\$ 82,8 bilhões de operações de crédito imobiliário com recursos da caderneta de poupança (Abecip e BCB); a crescente importância do financiamento subsidiado à habitação popular, decorrente da entrega de mais de um milhão de moradias no âmbito da segunda etapa do Programa Minha Casa Minha Vida (6º Balanço do PAC 2); a centralidade dos R\$ 16,4 bilhões em empréstimos para agricultores familiares (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário); e a atuação do Banco do Nordeste e do Banco da Amazônia para a redução das desigualdades regionais.

O PPA, dessa forma, consiste em instrumento amplo e dinâmico de planejamento, que estabelece conexões entre as dimensões estratégica, tática e operacional, integrando o planejamento ao orçamento, à gestão e ao desenvolvimento do país.

Ministério do
Planejamento

