



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

# PLANO PLURIANUAL 2004-2007



## RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

CADERNO 1





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

**PLANO PLURIANUAL  
2004-2007**

**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO**

**Avaliação do Plano Plurianual**

**Caderno 1**

**EXERCÍCIO 2008**

**ANO BASE 2007**

**Brasília  
2008**

# REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

**Presidente da República**  
Luiz Inácio Lula da Silva

**Vice-Presidência da República**  
José Alencar Gomes da Silva

**Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República**  
Dilma Rousseff

**Ministro de Estado da Justiça**  
Tarso Genro

**Ministro de Estado da Defesa**  
Nelson Jobim

**Ministro de Estado das Relações Exteriores**  
Celso Luiz Nunes Amorim

**Ministro de Estado da Fazenda**  
Guido Mantega

**Ministro de Estado dos Transportes**  
Alfredo Pereira do Nascimento

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

**Ministro de Estado da Educação**  
Fernando Haddad

**Ministro de Estado da Cultura**  
Juca Ferreira

**Ministro de Estado do Trabalho e Emprego**  
Carlos Lupi

**Ministro de Estado da Previdência Social**  
José Barroso Pimentel

**Ministro de Estado da Saúde**  
José Gomes Temporão

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

**Ministro de Estado de Minas e Energia**  
Edison Lobão

**Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão**  
Paulo Bernardo Silva

**Ministro de Estado das Comunicações**  
Hélio Costa

**Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia**  
Sergio Machado Rezende

**Ministro de Estado do Meio Ambiente**  
Carlos Minc Baumfeld

**Ministro de Estado do Esporte**  
Orlando Silva Junior

**Ministro de Estado do Turismo**  
Luiz Barretto

**Ministro de Estado da Integração Nacional**  
Geddel Vieira Lima

**Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário**  
Guilherme Cassel

**Ministro de Estado das Cidades**  
Márcio Fortes de Almeida

**Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**  
Patrus Ananias

**Ministro de Estado Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República**  
Luiz Soares Dulci

**Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República**  
Jorge Armando Felix

**Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação Social**  
Franklin Martins

**Advogado-Geral da União**  
José Antônio Dias Toffoli

**Ministro de Estado do Controle e da Transparência**  
Jorge Hage Sobrinho

**Secretário Especial de Direitos Humanos**  
Paulo de Tarso Vannuchi

**Secretária Especial de Políticas para as Mulheres**  
Nilcéa Freire

**Secretário Especial de Aquicultura e Pesca**  
Altemir Gregolin

**Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República**  
José Múcio Monteiro Filho

**Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**  
Edson Santos

**Ministro de Estado Chefe do Núcleo de Assuntos Estratégicos**  
Roberto Mangabeira Unger

**Secretário Especial de Portos**  
Pedro Brito do Nascimento



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

**PLANO PLURIANUAL  
2004-2007**

**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO**

**Avaliação do Plano Plurianual**

**Caderno 1**

**EXERCÍCIO 2008**

**ANO BASE 2007**

**Brasília  
2008**

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO K  
FONE: 55 (61) 3429.4080  
FAX: 55 (61) 3226.8122  
Site: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)  
CEP: 70040-906 – Brasília – DF

© 2008, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

*A reprodução do todo ou parte deste documento é permitida somente com autorização prévia e oficial do detentor dos direitos autorais.*

Disponível em [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)

Impresso no Brasil

Catálogo: DIBIB/CODIN/SPOA/MP

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI.  
Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 - ano base 2007 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008.

274p. : il - (Avaliação do Plano Plurianual. Caderno 1)

1. Planejamento governamental - relatório. 2 Orçamento público.  
3 Administração pública. I Título

CDU 338.26 "2008"(047)

# LISTA DE CADERNOS PUBLICADOS

- 01      Avaliação do Plano Plurianual**
- 02      Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- 03      Ministério da Ciência e Tecnologia
- 04      Ministério da Cultura
- 05      Ministério da Defesa
- 06      Ministério da Educação
- 07      Ministério da Fazenda
- 08      Ministério da Integração Nacional
- 09      Ministério da Justiça
- 10      Ministério da Previdência Social
- 11      Ministério da Saúde
- 12      Ministério das Cidades
- 13      Ministério das Comunicações
- 14      Ministério das Relações Exteriores
- 15      Ministério de Minas e Energia
- 16      Ministério do Desenvolvimento Agrário
- 17      Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- 18      Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
- 19      Ministério do Esporte
- 20      Ministério do Meio Ambiente
- 21      Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- 22      Ministério do Trabalho e Emprego
- 23      Ministério do Turismo
- 24      Ministério dos Transportes
- 25      Presidência da República
- 26      Secretarias Especiais
- 27      Ministério Público da União, Poderes Legislativo e Judiciário





# ÍNDICE

<b>I - A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DE LONGO PRAZO.....</b>	<b>15</b>
Introdução .....	17
1. Caracterização do Mercado de Consumo de Massa no Brasil.....	19
2. Evolução do Emprego, Renda e das Transferências Governamentais .....	24
3. Consumo das Famílias.....	35
4. Investimento .....	42
5. Produtividade.....	47
6. Desafios à consolidação do Modelo de Consumo de Massa no Brasil.....	50
<b>II - CENÁRIO DE CRESCIMENTO .....</b>	<b>53</b>
Introdução .....	55
1. Evolução do Cenário Econômico .....	55
2. Oferta Agregada .....	56
3. Demanda Agregada .....	58
4. Setor Externo .....	60
5. Política Fiscal .....	61
6. Investimento e Poupança.....	63
<b>III – METAS PRIORITÁRIAS.....</b>	<b>65</b>
Introdução .....	67
1. Emprego, Produto Interno Bruto (PIB) e Exportação.....	67
2. Educação.....	70
3. Saúde .....	74
4. Saneamento.....	76
5. Habitação .....	78
6. Assistência Social – Transferência de Renda .....	79
7. Reforma Agrária.....	81
8. Ciência & Tecnologia .....	83
9. Tecnologia da Informação e Inclusão Digital .....	84
10. Agricultura e Pecuária .....	85
11. Micro e Pequenas Empresas (MPEs).....	87
12. Meio Ambiente .....	89
13. Energia Elétrica .....	90
14. Petróleo e Gás.....	92
15. Transportes .....	94
16. Recursos Hídricos .....	95

#### **IV – MEGAOBJETIVOS E DESAFIOS..... 97**

##### **MEGAOBJETIVO I - Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais.....99**

**Desafio 1** - Combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo o caráter de inserção e cidadania. .... 105

**Desafio 2** - Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar seus mecanismos. .... 112

**Desafio 3** - Promover o acesso universal, com qualidade e equidade, à seguridade social (saúde, previdência e assistência)..... 118

**Desafio 4** - Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação. .... 129

**Desafio 5** - Promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular..... 133

**Desafio 6** - Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio-ambiente..... 139

**Desafio 7** - Reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos. 144

**Desafio 8** - Promover a redução das desigualdades raciais..... 149

**Desafio 9** - Promover a redução das desigualdades de gênero. .... 156

**Desafio 10** - Ampliar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, promovendo a inclusão digital..... 161

##### **MEGAOBJETIVO II – Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais. .... 165**

**Desafio 11** - Alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento e distribuição da renda, geração de trabalho e emprego..... 170

**Desafio 12** - Ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo..... 179

**Desafio 13** - Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a formação profissional e regular o mercado de trabalho com ênfase na redução da informalidade. .... 183

**Desafio 14** - Implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural ..... 187

**Desafio 15** - Coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade, com ênfase na redução da vulnerabilidade externa. .... 192

<b>Desafio 16</b> - Ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases culturais, científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento, democratizando o seu acesso.....	198
<b>Desafio 17</b> - Impulsionar os investimentos em infra-estrutura de forma coordenada e sustentável. ....	204
<b>Desafio 18</b> - Reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local. ....	218
<b>Desafio 19</b> - Melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais com ênfase na promoção da educação ambiental .....	222
<b>Desafio 20.</b> Ampliar a participação do País no mercado internacional, preservando os interesses nacionais. ....	227
<b>Desafio 21</b> - Incentivar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas com o desenvolvimento da capacidade empreendedora.....	233
 <b>MEGAOBJETIVO III - Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia .....</b>	<b>236</b>
<b>Desafio 22</b> - Fortalecer a Cidadania com a Garantia dos Direitos Humanos, Respeitando a Diversidade das Relações Humanas.....	241
<b>Desafio 23</b> - Garantir a integridade dos povos indígenas, respeitando sua identidade cultural e organização econômica .....	246
<b>Desafio 24</b> - Valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais.....	249
<b>Desafio 25</b> - Garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas.....	251
<b>Desafio 26</b> - Preservar a soberania e a integridade nacional .....	255
<b>Desafio 27</b> - Promover os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, de solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional. ....	259
<b>Desafio 28</b> - Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, e com controle do cidadão.....	264
<b>Desafio 29</b> - Combater a corrupção .....	268
<b>Desafio 30</b> - Democratizar os meios de comunicação social, valorizando os meios alternativos e a pluralidade de expressão .....	272



## APRESENTAÇÃO

O PPA, como organizado pela Constituição, ocorre a cada quatro anos, com início no segundo ano de mandato de um presidente e término no primeiro ano de mandato do seguinte. Como justificativa principal, o constituinte quis garantir continuidade às políticas públicas em execução enquanto o novo governo se organiza, escolhe prioridade e faz o seu próprio PPA. Quando ocorre re-eleição e permanência dos principais atores na administração pública, abre-se a oportunidade de fazer uma avaliação de um PPA com redução expressiva dos riscos associados à mudança de atores. Esse é o desafio deste Relatório. Os resultados da Estratégia de Desenvolvimento, dos Desafios, das Metas e a evolução de índices sociais e econômicos são analisados e expostos tecnicamente e esperamos que os elementos oferecidos sejam os necessários ao correto julgamento público.

O PPA 2004-2007, batizado de Plano Brasil de Todos demarcou o início de um novo momento na vida dos brasileiros. Nesse período, consolidaram-se as condições macroeconômicas para o desenvolvimento nacional em bases sustentáveis, conjugando equilíbrio fiscal, redução da vulnerabilidade externa e baixa inflação. O que permitiu a retomada do crescimento econômico no período 2004-2007, associado à redução da desigualdade de renda entre os brasileiros.

Entre 2004 e 2007, o PIB cresceu em média 4,5%, ritmo superior ao dos 10 anos anteriores, que foi de 2,5% em média. Houve uma geração líquida de 5,6 milhões de empregos formais<sup>1</sup>, número 111,7% superior ao gerado entre 2000 e 2003. A inflação<sup>2</sup>, que em 2003 havia sido de 9,3%, recuou gradativamente até 2006, tendo sido de 5,2% na média de 2004 a 2007.

Ao mesmo tempo, o maior crescimento da renda nos estratos mais baixos determinou a melhoria da distribuição de renda, com redução do índice de Gini de 0,581 em 2003 para 0,559 em 2006, e a diminuição da pobreza extrema<sup>3</sup>, cuja taxa caiu de 19% em 2003 para 12% em 2006. Dados do Ipea apontam que cerca de 10,0 milhões de brasileiros deixaram a situação de indigência e outros 15,3 milhões transpuseram a linha de pobreza<sup>4</sup> no período. Parte desse resultado deve-se ao aumento do salário mínimo, que acumulou 32,7% de ganho real, atingindo R\$ 380,00 em 2007, e aos programas sociais que transferiram bilhões de reais aos segmentos de menor renda da população, por meio de benefícios pagos diretamente às famílias. Pela primeira vez em sua história o Brasil foi classificado pela Organização das Nações Unidas no grupo dos países com alto desenvolvimento humano, fruto das melhoras alcançadas na renda *per capita*, no nível de escolarização e na expectativa de vida de sua população.

---

1 Saldo entre admissões e desligamentos registrados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, considerando apenas os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT.

2 Medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA do IBGE.

3 Taxa de Pobreza medida como percentual de pessoas residentes em domicílios com renda domiciliar *per capita* mensal de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

4 Fonte: Ipeadata

Os investimentos do Governo Federal cresceram no período. Passaram de 1,8% do PIB em 2004 para 2,9% em 2007, quando atingiram R\$ 73,81 bilhões. Isso vem se refletindo na melhoria da infra-estrutura econômica e social. O programa Luz para Todos, por exemplo, levou energia elétrica a cerca de 7 milhões de brasileiros, na sua grande maioria trabalhadores rurais, que passaram a integrar-se mais no processo produtivo e usufruir de melhores condições de vida.

Esses avanços foram obtidos sem comprometimento do equilíbrio fiscal. No mesmo período, a dívida pública como proporção do PIB caiu de 52,4% em dezembro de 2003 para 42,7% em dezembro de 2007. O resultado nominal do Setor Público atingiu em 2007 o menor *deficit* da série histórica com início em 1981: 2,17% do PIB.

Houve expansão do crédito de 24,5% do PIB em 2004 para 34,7% em 2007, o que estimulou o consumo e o investimento. A inclusão econômica pode ser verificada também pela abertura no período 2004-2007 de mais 7,4 milhões de contas correntes simplificadas e mais de 320 mil contas poupança simplificada, especialmente no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal.

O Brasil tornou-se um país menos vulnerável às turbulências externas<sup>5</sup>. O risco país que mede o grau de confiança dos investidores estrangeiros, que era de 463 pontos em dezembro de 2003, atingiu 221 pontos em dezembro de 2007. O saldo da balança comercial evoluiu de US\$ 24,8 bilhões em 2003 para US\$ 40,0 bilhões em 2007, tendo as exportações alcançado valor recorde de US\$ 160,6 bilhões. As reservas internacionais atingiram US\$ 180,3 bilhões em 2007, colocando o Brasil pela primeira vez na posição de credor internacional.

Esses resultados são fruto do esforço de toda a sociedade e do Governo na busca de um modelo de desenvolvimento inclusivo e redutor da desigualdade social. E foram alcançados graças à maior participação da sociedade na definição de prioridades. Essa participação se materializou, inicialmente, nas audiências públicas para a elaboração do próprio PPA e, posteriormente, na convocação por diversos ministérios de 36 conferências nacionais que contaram com a participação da sociedade civil e podem ter envolvido, em suas diferentes etapas, até dois milhões de pessoas.

A participação democrática levada aos mais diversos setores da vida social coloca-se como um desafio permanente do Governo Federal na formulação e implementação das políticas nacionais. Esse princípio eleva os desafios para a gestão pública e ressalta a importância da divulgação da avaliação dos resultados da ação de governo para a sociedade. Nesse sentido, os resultados apresentados neste Relatório de Avaliação devem, também, ser discutidos e disseminados pelos Órgãos do Poder Executivo, pelo Congresso Nacional e pelo conjunto da sociedade, de forma crítica e ativa, de modo a permitir o avanço da democracia na relação entre o Estado e a sociedade.

---

5 O Brasil alcançou o grau de investimento pela agência Standard & Poor's em abril de 2008

O Relatório busca analisar os resultados consolidados do PPA 2004-2007 abrangendo a Estratégia de Desenvolvimento, o Cenário de Crescimento, as Metas Prioritárias, os Mega-objetivos (3) e Desafios (30) anunciados para o período por ocasião do envio da Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional. Abrange também os cerca de 350 programas e 5.000 ações que fizeram parte do esforço de execução da União na condução das políticas públicas delineadas nesse período. As avaliações individuais dos programas e os resultados dos órgãos setoriais são tratados nos Cadernos Setoriais que integram este Relatório de Avaliação.

A partir do seu envio ao Congresso Nacional e de sua divulgação espera-se fazer chegar a toda a sociedade o conteúdo deste trabalho, gerando assim os debates necessários à promoção da melhoria da qualidade da ação pública e de seus resultados para a sociedade brasileira.

**Paulo Bernardo Silva**

Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

### ORGANIZAÇÃO DO RELATÓRIO

A fim de cumprir o disposto no art. 9º da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 e suas alterações, o Relatório está estruturado em 27 cadernos, distribuídos da seguinte forma:

- a) caderno 1 – compreende a avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano Plurianual, bem como avalia os resultados consolidados do PPA 2004-2007, abrangendo a Estratégia de Desenvolvimento, o Cenário de Crescimento, as Metas Prioritárias, os Megaobjetivos (3) e os Desafios (30) anunciados para o período por ocasião do envio da Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional;
- b) cadernos 2 a 27 – compreendem as avaliações de programas do tipo finalístico e serviço ao Estado, agrupadas por órgão setorial, obtidas a partir da percepção dos gerentes de programas e suas equipes, com a coleta de informações na ótica de auto-avaliação, por meio de roteiros de questões respondidas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan).

O produto do trabalho é resultado das atividades realizadas em conjunto com os atores diretamente envolvidos no processo de avaliação, representados pelos gerentes dos programas e pelas equipes técnicas no âmbito dos órgãos responsáveis por programas de Governo, que são integrantes das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Gestão (SPOA), das Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMAs) e das Secretarias Executivas. E, no âmbito do órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, com participação das equipes técnicas do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST), da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

Os cadernos incluem demonstrativos dos valores referentes às ações desenvolvidas, tanto no âmbito do próprio órgão responsável quanto em outros Ministérios, no caso dos programas multissetoriais. As avaliações dos programas de cada Ministério e das Secretarias Especiais são precedidas de um Sumário Executivo que contém informações sintéticas dos resultados e dos principais aspectos da avaliação da concepção e da implementação do conjunto de programas.

A publicação do Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007 por meio de cadernos específicos, por órgão, confere maior transparência em relação aos resultados da aplicação dos recursos públicos federais. Além disso, facilita a compreensão e a prestação de contas à sociedade, gerando assim informações para os debates necessários à promoção da melhoria da qualidade da ação pública e de seus resultados para a sociedade brasileira.





# **I - A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DE LONGO PRAZO**



## INTRODUÇÃO

O PPA 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) apresentado à sociedade brasileira no primeiro ano de mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva inaugura um novo período e define novas prioridades que possibilitam construir no Brasil um novo modelo de desenvolvimento que seja economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo. Rompe, desse modo, com a visão economicista de desenvolvimento cujo primado do crescimento econômico por si só garantiria o bem-estar das pessoas, o desenvolvimento humano e a justiça social. O caminho para esse novo modelo de desenvolvimento passa por afirmar prioridades nacionais na área social e conduzir políticas que, para além da manutenção da estabilidade econômica, conduzam a um novo padrão de crescimento com distribuição de riqueza. Um modelo em que o desenvolvimento humano e social seja o objetivo que oriente as ações de governo e parâmetro para a avaliação de seus resultados econômicos.

Nesse contexto, a estratégia de desenvolvimento em curso reconhece o papel condutor do Estado na promoção do desenvolvimento social e regional e seu papel indutor do crescimento econômico. Reconhece também o papel dos programas de investimento nos setores sociais, ao lado do investimento em infra-estrutura econômica, como vetores para o crescimento e a transformação da economia, na direção de uma economia que seja capaz de materializar a justiça social e o equilíbrio ambiental. Valoriza a estabilidade macroeconômica com base em contas externas sólidas, consistência fiscal e inflação baixa. Adota, além disso, como uma das bases do processo de crescimento econômico, a expansão do mercado de consumo de massa a partir da incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. Desse modo, incorpora o potencial do mercado interno como variável-chave na dinâmica de crescimento econômico trazendo, à sua vez, a criação de oportunidades econômicas e a inclusão de milhões de brasileiros no exercício de direitos sociais básicos.

Este capítulo avalia o mecanismo de operação do mercado de consumo de massa na dinâmica de crescimento econômico, bem como avalia algumas das políticas públicas associadas à estratégia e os desafios que se colocam à consolidação desse modelo no País. Desta forma, busca-se abordar questões relativas à evolução da renda das famílias no período, o desempenho dos setores associados ao mercado de massa, a performance do investimento e o comportamento da produtividade.

Essa avaliação passa, em primeiro lugar, pela caracterização do mercado de consumo de massa que permite acompanhar a evolução dos rendimentos das famílias, dos produtos e setores associados a este mercado. A partir da delimitação do mercado de consumo de massa, passa-se a avaliar, no período 2004-2007, cada um dos mecanismos de operação do círculo virtuoso: rendimento das famílias, consumo, investimento e produtividade.

A avaliação está dividida em seis seções. Na primeira seção, expõe-se o mecanismo de operação do modelo de consumo de massa, bem como delimita-se o mercado de consumo de massa, a partir da identificação das faixas de renda, produtos e setores que compõe

este mercado. Na segunda seção, analisa-se a evolução da renda e do emprego em geral e, em particular, o comportamento da renda e do emprego das famílias associadas ao mercado de massa. Na terceira seção, avalia-se a evolução do consumo em geral, como também aquele consumo associado aos bens populares. Ademais, nesta seção, busca-se verificar o desempenho dos setores em geral vis-à-vis os setores associados à produção dos bens de consumo popular. Já a quarta seção busca avaliar o comportamento do investimento em geral e, em particular, a evolução dos investimentos nos setores associados à produção dos bens de consumo popular. Na quinta seção, busca-se verificar a evolução da produtividade no período vis-à-vis o comportamento dos salários. Por fim, na última seção descreve-se uma série de desafios que se colocam para a consolidação da estratégia do consumo de massa.

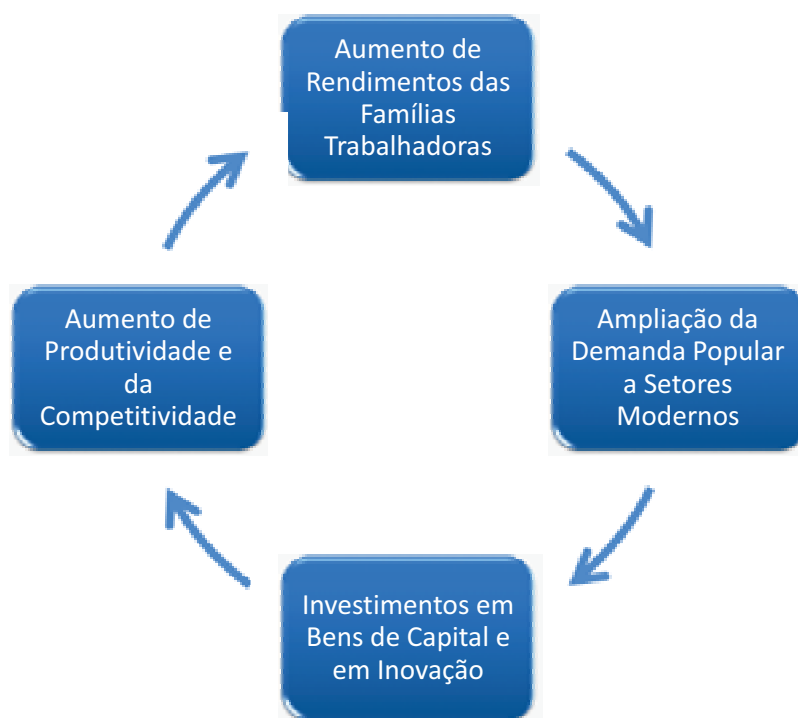
## 1. CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO DE CONSUMO DE MASSA NO BRASIL

O PPA 2004-2007 adota uma estratégia de desenvolvimento para o País, que tem como base a expansão do mercado de consumo de massa por meio da incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas.

O diagnóstico por trás da formulação da estratégia de desenvolvimento do consumo de massa era de que, entre os principais problemas a serem enfrentados pelo País, estavam a concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras. Neste contexto, o ataque à exclusão social e à má-distribuição de renda passaria por um crescimento sustentado de natureza distinta do modelo econômico concentrador de riqueza que perdurou por décadas.

O modelo de consumo de massa baseia-se na operação de um círculo virtuoso em que a expansão persistente dos rendimentos das famílias leva a ampliação do consumo por bens e serviços, o que induz a elevação dos investimentos e gera ganhos de produtividade que, ao serem repassados aos salários, realimentam todo o processo.

**FIGURA 1 – INVESTIMENTOS E O CÍRCULO VIRTUOSO NO CONSUMO DE MASSA**



A expansão da renda e do consumo ao ampliar o tamanho dos mercados estimula a elevação do volume dos investimentos. Por sua vez, os investimentos voltados para o mercado que se amplia redundam em ganhos de produtividade associados a economias de escala que

geram queda dos custos unitários nas linhas de produção e expansão do tamanho das empresas, as quais passam a ter acesso a melhores condições de compra, financiamento e tecnologia. Ademais, os ganhos de produtividade obtidos com a elevação do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, também, se devem à ampliação da demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna da economia, a qual possui as empresas mais aptas a criar e/ou absorver novas tecnologias de produto e processo.

A passagem dos ganhos de produtividade para os salários, por sua vez, seria resultado da escassez da oferta de mão-de-obra que reduziria a pressão sobre o mercado de trabalho e favoreceria a elevação da massa salarial. No caso de insuficiente geração de postos de trabalho e demais falhas nos mecanismos de transmissão dos aumentos de produtividade aos salários, compensações podem ser geradas pelas políticas sociais de transferência de renda, elevação do salário mínimo, generalização da previdência rural, microcrédito e, sobretudo, pelas políticas macroeconômicas que estimulem o crescimento da economia.

Um ponto a salientar refere-se ao fato de não haver contraposição entre consumo e investimento no modelo de consumo de massa, já que a estratégia de desenvolvimento está pautada no aumento do consumo da população mais pobre simultâneo à expansão proporcional dos investimentos. Ou seja, a consistência macroeconômica do modelo é garantida na medida em que o consumo pode crescer a taxas inferiores ao investimento, desde que o consumo dos mais pobres cresça a taxas superiores ao consumo dos mais ricos.

A estratégia de desenvolvimento do consumo de massa também não identifica um dos elos do mecanismo de funcionamento do modelo como responsável pela ignição do círculo virtuoso. Desta forma, a organização dos tópicos partindo do aumento de renda até a elevação do investimento e os ganhos de produtividade obedecem a fins meramente expositivos e não há indicações sobre qual deveria ser o elemento desencadeador do círculo virtuoso de crescimento sustentado na expansão do mercado de massa.

Após a breve descrição do mecanismo de operação do modelo, passa-se ao dimensionamento do mercado de consumo de massa no País. Neste caso, o recorte do mercado de consumo de massa visa identificar a partição inicial dos mercados entre os diferentes grupos de renda. A partir desse recorte, busca-se verificar se no período de 2004-2007 ocorreram modificações na renda e no consumo, capazes de alterar, em alguma medida, a partição destes mercados em favor dos estratos de renda mais baixos.

A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2002-2003 evidencia uma estrutura de consumo muito concentrada em favor dos estratos de maior renda, os quais detêm participação nos mercados mais que proporcionalmente a seu peso populacional. Assim, os dados da POF 2002-2003 revelam uma sociedade fragmentada com enormes diferenças de padrões de vida e consumo, apesar da montagem de uma base produtiva moderna e do grande dinamismo experimentado pelo País em décadas passadas.

A disparidade de consumo no País fica evidente quando analisamos, por exemplo, o limite inferior e superior dos intervalos de renda informados pela POF 2002-2003. Neste caso,

verifica-se que o limite superior da renda, em 2002-2003, quem recebe mais de R\$ 6.000 (5,1 % das famílias), possuía uma despesa de consumo mensal familiar média de R\$ 6.096 ou cerca de 14 vezes o gasto médio de R\$ 430 desembolsado<sup>6</sup> pelas famílias situadas no limite inferior que vai até R\$ 400 e corresponde a 16,4 % das famílias, conforme ilustra a tabela 1.

**TABELA 1 - DESPESA DE CONSUMO MONETÁRIA E NÃO-MONETÁRIA FAMILIAR POR CLASSE DE RENDIMENTOS**

Descrição	Despesa Média Familiar (R\$)	Despesa Média Familiar per capita (R\$)
Até 400	430	129
de 400 a 600	614	174
de 600 a 1000	844	229
de 1.000 a 1.200	1.094	293
de 1.200 a 1.600	1.311	353
de 1.600 a 2.000	1.655	447
de 2.000 a 3.000	2.056	541
de 3.000 a 4.000	2.725	733
de 4.000 a 6.000	3.516	945
Mais de 6.000	6.096	1.679

Fonte: POF 2002-2003. Elaboração: SPI//MP.

O quadro de desigualdade nos padrões de consumo é ainda observado quando verificamos que o estrato de renda mensal familiar superior a R\$ 4.000 (9,7% das famílias) dispõe de uma fatia no mercado de consumo de 32,2%, que é 9,5 pontos percentuais superior a fatia de 22,7% de mercado detida por pouco mais da metade das famílias (51,3%) com renda mensal familiar até R\$ 1.000, conforme evidencia a tabela 2.

**TABELA 2 - REPARTIÇÃO ACUMULADA DO MERCADO POR CLASSES DE RENDIMENTO**

Descrição	Participação no mercado - Porcentagem	Porcentagem das famílias
Até 400	4,8	16,4
Até 600	10,6	30,3
Até 1.000	22,7	51,3
Até 1.200	28,1	58,5
Até 1.600	37,5	69,0
Até 2.000	45,3	75,9
Até 3.000	58,5	85,3
Até 4.000	67,8	90,3
Até 6.000	78,9	94,9

Fonte: POF 2002-2003. Elaboração: SPI//MP.

6 O desembolso destas famílias acima da sua renda deve-se ao endividamento.

As famílias com rendimento mensal até R\$ 1.000 (51,3%) não possuíam, em 2003, participação equivalente a 50% em nenhum dos mercados, conforme explicita a tabela 3. Desta forma, observa-se que pouco mais da metade das famílias (51,3 %) não detinha participação majoritária nem mesmo em mercados tradicionais como alimentos e vestuário, os quais respondiam por fatias equivalentes a 33,1 % e 24,5% respectivamente.

**TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO ACUMULADA DO MERCADO DE CONSUMO POR CLASSES DE RENDIMENTO**

Tipo de Despesa	Classes de rendimentos monetários e não-monetários mensal familiar						
	Até R\$ 1.000	Até R\$ 1.200	Até R\$ 1.600	Até R\$ 2.000	Até R\$ 3.000	Até R\$ 4.000	Até R\$ 6.000
Despesas de consumo	22,7%	28,1%	37,5%	45,3%	58,5%	67,8%	78,9%
Alimentação	33,1%	39,9%	50,6%	58,8%	71,1%	78,9%	86,8%
Habituação	25,1%	30,9%	40,7%	48,7%	61,6%	70,0%	80,6%
Vestuário	24,5%	30,7%	41,3%	50,0%	63,8%	73,0%	82,9%
Transporte	13,0%	16,8%	24,9%	31,9%	46,5%	58,0%	71,7%
Higiene e Cuidados Pessoais	26,7%	33,4%	44,1%	53,7%	66,6%	75,6%	84,6%
Assistência à saúde	17,7%	22,3%	30,8%	38,6%	51,7%	61,1%	73,8%
Educação	6,8%	9,5%	14,6%	20,6%	34,1%	46,0%	63,8%
Recreação e cultura	11,9%	16,1%	23,8%	31,4%	46,1%	57,7%	72,6%
Fumo	35,6%	44,1%	55,6%	64,2%	76,1%	83,5%	90,0%
Serviços pessoais	17,6%	22,4%	30,7%	38,5%	52,3%	62,8%	75,9%
Despesas diversas	15,3%	20,2%	29,3%	36,6%	48,4%	58,9%	69,7%

Fonte: POF 2002-2003. Elaboração: SPI/MP.

Cabe ressaltar que a realização de uma nova POF possibilitaria avaliar se ocorreu a desconcentração do mercado de consumo em favor das famílias de menor renda. Entretanto, a divulgação dos primeiros resultados da nova POF 2008-2009 está prevista para o final de 2009, o que impede uma análise mais precisa sobre a evolução do mercado de consumo de massa. Em função desta limitação, esta avaliação analisa a evolução da renda, emprego e consumo das famílias como forma de se inferir alterações na dinâmica econômica que poderiam apontar para uma alteração na partição dos mercados.

A elevada concentração dos mercados verificada no País, conforme retratada na POF 2002-2003, foi resultado da montagem de uma estrutura industrial que foi dinamizada por um processo de concentração de renda direcionada para classe média alta que teve sua capacidade de compra ampliada.

A concentração dos mercados torna ainda mais difícil a tarefa de caracterizar o mercado de consumo de massa, dada a grande disparidade verificada na POF 2002-2003 entre a participação no mercado das famílias por faixa de renda vis-à-vis a sua representação na população.

O recorte proposto deve, então, definir quais são as famílias que integram o mercado de consumo de massa, bem como os bens e serviços tipicamente associados ao consumo destas famílias. Neste caso, o conceito de mercado de massa deve abranger a maior parcela da população, bem como deve englobar o conjunto de bens e serviços que estas famílias respondem por fatia significativa do seu consumo.



O corte definido para o mercado de massa foi resultado do adensamento da maior parcela da população, a partir das faixas de renda mais baixas, até que estas representassem participação significativa em alguns dos mercados. Neste caso, o corte proposto correspondeu a parcela de 70% das famílias da POF 2002-2003 que possuíam renda familiar mensal de até R\$ 1.600 e gasto *per capita* de R\$ 243 correspondente a aproximadamente um salário mínimo de 2002, o que representa cerca de 38% da despesa total de consumo das famílias. Por sua vez, os bens tipicamente associados ao consumo destas corresponderam àqueles que representavam peso entre 40% e 60% de participação no mercado destas famílias. Dessa forma, os tipos de despesa associados ao mercado de massa são: alimentação, habitação, vestuário, higiene e cuidados especiais e fumo.

A partir da lógica de operação do modelo de consumo de massa e tendo por base o corte estabelecido, analisar-se-á na próxima seção a evolução da renda e do emprego das famílias.

## 2. EVOLUÇÃO DO EMPREGO, RENDA E DAS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS

A economia brasileira experimentou nos últimos anos taxas de crescimento elevadas, sobretudo se comparadas aos períodos anteriores. O Produto Interno Bruto (PIB) real cresceu 5,4% em 2007. Entre 2004 e 2007, o PIB cresceu em média 4,5% ao ano, número superior ao período 2000 a 2003 (que teve crescimento médio anual real de 2,3%).

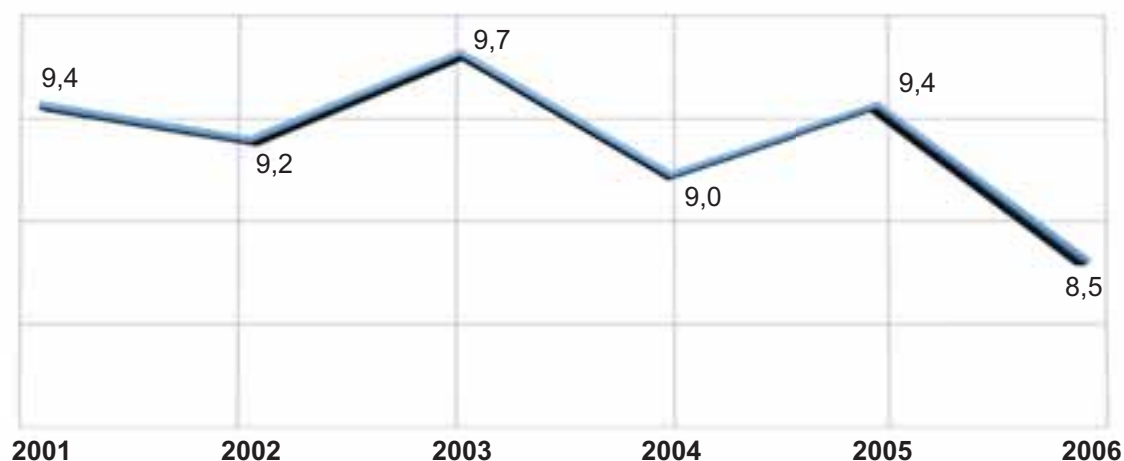
Entre 2004 e 2007, o consumo das famílias cresceu ininterruptamente, comportamento possibilitado, sobretudo, pela elevação da massa salarial, queda do desemprego, aumento do salário mínimo, políticas de transferência de renda, aumento do crédito à pessoa física e inflação baixa. Estes fatores contribuem para aquecer a demanda, com repercussões sobre as taxas de crescimento da economia, incluindo grupos de indivíduos ao mercado consumidor e expandindo seu poder de compra.

Nesta seção, vale observar a expansão das ocupações, em particular, do emprego formal, a evolução dos rendimentos reais do trabalho e o papel das políticas sociais na expansão dos rendimentos das famílias.

### 2.1 EMPREGO

A taxa de desocupação era de 9,4%, em 2001, tendo chegado, em 2006, a 8,5%, conforme gráfico abaixo. Trata-se da menor taxa de desocupação desde 1997.

**GRÁFICO 1 – TAXA DE DESOCUPAÇÃO<sup>(1)</sup> (2001-2006) - (%)**



Fonte: IBGE/Pnads 2001 a 2006. Elaboração: SPI/MP.

Nota: <sup>(1)</sup> Exclui a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Se observada a dinâmica do mercado de trabalho pelos dados da Pesquisa Mensal de Emprego, referentes às seis regiões metropolitanas (Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Recife e Belo Horizonte), percebe-se a queda do desemprego entre 2003 (12,3%) e 2007 (9,3%).

O movimento recente, portanto, tem sido o de queda do desemprego, revertendo a elevação ocorrida, sobretudo, na segunda metade da década de noventa. Entretanto, tal queda ainda é lenta, evidenciando-se a necessidade de continuidade dos esforços para a redução das taxas de desocupação, de modo que a criação de postos de trabalho possa absorver em ritmo mais acelerado a entrada da mão-de-obra no mercado. Se observada a evolução da desocupação, entre 2003 e 2006, apenas para os domicílios associados ao recorte adotado para o consumo de massas, percebe-se uma melhoria para praticamente todos os estratos de rendimento, embora o desemprego atinja ainda com grande intensidade as faixas inferiores da distribuição.

**TABELA 4 - TAXA DE DESOCUPAÇÃO POR ESTRATOS DE RENDIMENTO DOMICILIAR - (%)<sup>1</sup>**

Classes de rendimento domiciliar	2003	2006
Até 200	24,2%	23,5%
De 200 a 600	12,6%	12,2%
De 600 a 1.000	8,5%	8,8%
De 1000 a 1.200	7,4%	6,9%
De 1200 a 1.600	7,0%	6,5%

Fonte: Pnads 2003 e 2006/IBGE. Elaboração: SPI/MP.

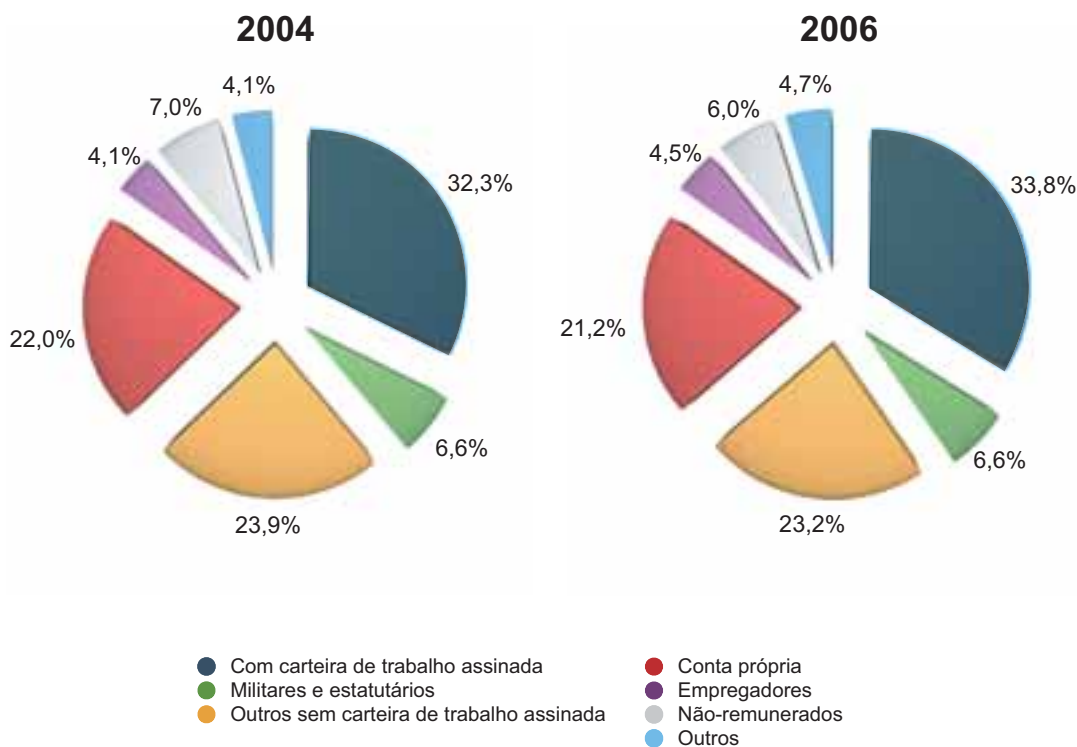
Nota: <sup>(1)</sup> Para 2006, classes de rendimento atualizadas pela inflação do período.

Um ponto positivo é que a expansão das ocupações tem se dado com maior oferta de empregos com carteira assinada. Em 2001, 31,4% dos ocupados eram trabalhadores com carteira de trabalho assinada (empregados e trabalhadores domésticos), passando, em 2006, a 34,3%<sup>7</sup>. De todo modo, há ainda grande contingente de trabalhadores no chamado setor informal da economia, ao qual estão associadas piores remunerações. O gráfico a seguir compara a evolução da participação das diferentes formas de posição na ocupação, entre 2004 e 2006. Pode-se perceber leve recuo dos assalariados sem carteira de trabalho assinada no período<sup>8</sup>.

7 Exclusivo as pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

8 Os valores do gráfico contemplam as informações do Norte rural.

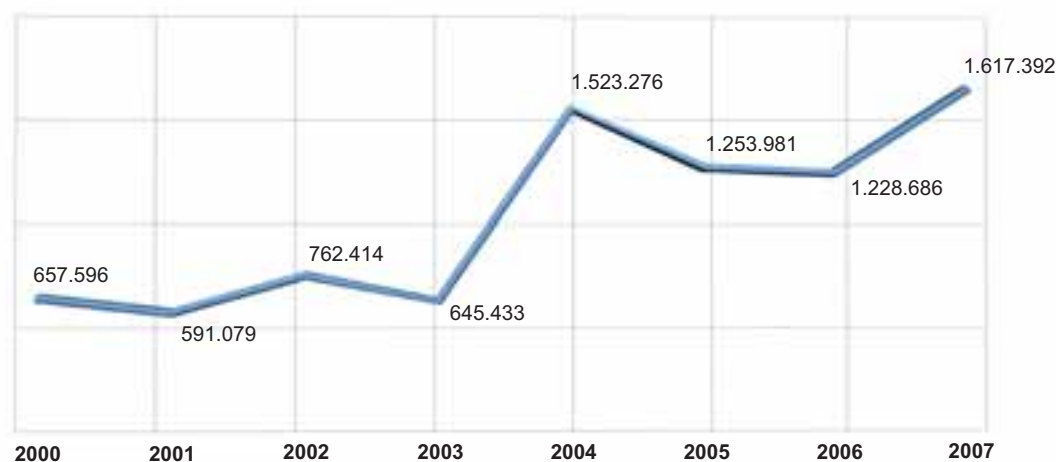
**GRÁFICO 2 - DISTRIBUIÇÃO DE PESSOAS OCUPADAS NA SEMANA DE REFERÊNCIA, SEGUNDO POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO (2004-2006).**



Fonte: IBGE/Pnad. Elaboração: SPI/MP.

A análise dos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) reafirma a tendência de crescimento do mercado de trabalho formal. O cadastro registra as admissões e dispensas de empregados, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Em 2007, tem-se o maior saldo (admissões – desligamentos) de emprego anual de toda a década – 1,62 milhão.

**GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DO SALDO DO EMPREGO (2001-2006) - CAGED**



Fonte: CAGED/MTE. Elaboração: SPI-MP.

A expansão do emprego formal vem associada ao crescimento da contribuição previdenciária. Em 2006, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 48,8% das pessoas ocupadas na semana de referência da pesquisa contribuíram para a previdência social, sendo, em 2004, este percentual igual a 46,5%.

## 2.2 RENDIMENTOS

O ciclo recente de expansão da economia brasileira guarda relação com a elevação dos rendimentos do trabalho. Depois de quedas ininterruptas desde a década de 1990, os rendimentos médios reais do trabalho iniciaram um processo de recuperação, segundo dados da Pnad. De 2003 para 2004, mantiveram-se estáveis e, nos dois últimos anos da série (2005 e 2006), tiveram ganho real acumulado de 12%. Embora seja notável a tendência de recuperação dos rendimentos, ainda não foi alcançado o nível observado em 1996.

**GRÁFICO 4 – RENDIMENTO MÉDIO REAL DE TODOS OS TRABALHOS DAS PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, OCUPADAS NA SEMANA DE REFERÊNCIA, COM RENDIMENTO DE TRABALHO<sup>1</sup> (EM R\$)**



Fonte: IBGE/Pnad.

Nota: <sup>(1)</sup> Valores deflacionados pelo INPC com base em setembro de 2006.

A recuperação dos rendimentos do trabalho tem sido mais intensa nos estratos com rendimentos inferiores. Desta maneira, sua distribuição apresenta melhoras, expressas, por exemplo, pelo Índice de Gini da renda do trabalho, que se reduziu de 0,566 para 0,541, entre 2001 e 2006<sup>9</sup>.

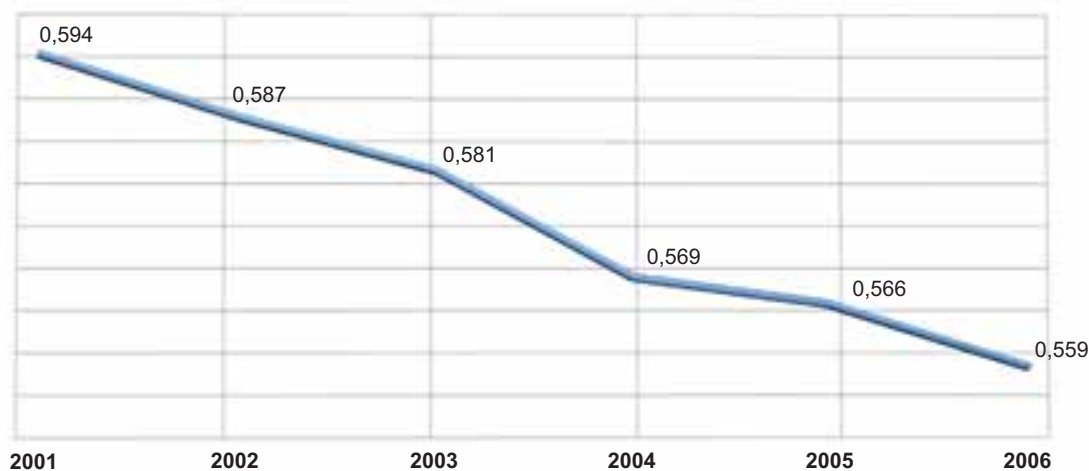
Logo, especialmente para o período do PPA 2004-2007, o mercado de trabalho brasileiro passou por modificações positivas, do ponto de vista quantitativo, mas também qualitativo, com ampliação das ocupações (especialmente as protegidas), aumento dos rendimentos médios reais e diminuição da desigualdade nestes rendimentos.

Outro aspecto importante é a melhoria da distribuição de rendimentos totais das famílias

<sup>9</sup> O Índice de Gini é uma medida de desigualdade que varia de 0 (quando não há desigualdade) a 1 (quando um indivíduo concentra toda a renda).

e indivíduos, que incluem outras fontes além do trabalho. Neste sentido, o Índice de Gini da renda total caiu de 2001 a 2006, 0,7 ponto centesimal ao ano, conforme demonstra o gráfico abaixo. Trata-se de uma queda de 5,9% na desigualdade entre 2001 e 2006. Entre 2004 e 2006, a queda do Índice de Gini foi de 1,8%. Apesar de ser uma queda significativa, as desigualdades continuam situadas em patamares elevados, quando comparadas às de outros países<sup>10</sup>.

**GRÁFICO 5 – ÍNDICE DE GINI (2001-2006)**

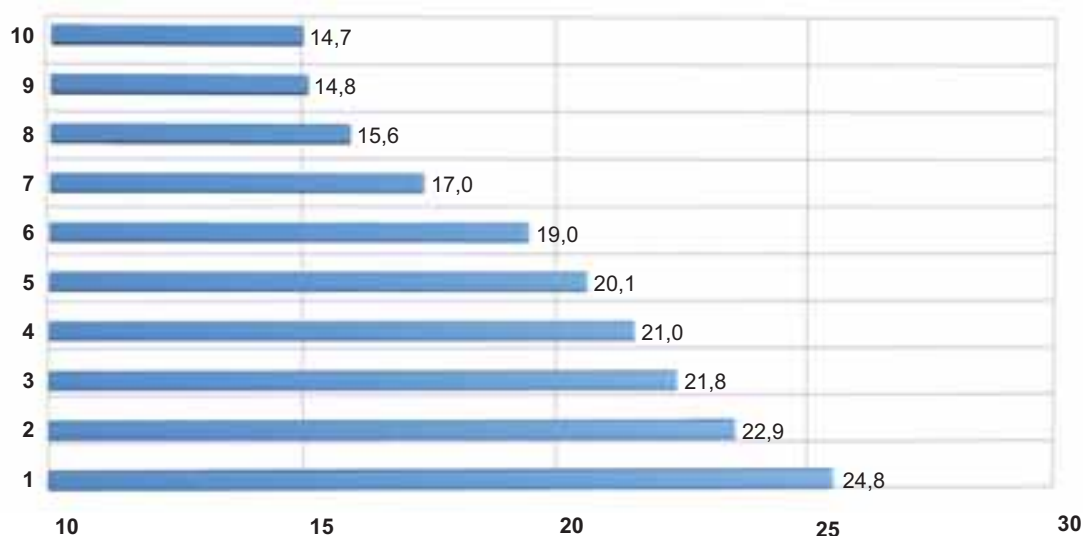


Fonte: Ipea/Pnad. Elaboração: SPI/MP.

Outra forma de visualizar a melhoria da situação econômica das famílias mais pobres é por meio da análise da razão entre os rendimentos dos mais ricos e dos mais pobres. Por exemplo, a razão entre os ganhos dos 10% mais ricos e 40% mais pobres vem caindo, sendo de 21,5, em 2002, e passando a 18,2, no ano de 2006. Percebe-se, assim, que os ganhos de renda dos mais pobres têm sido superiores aos dos mais ricos, reduzindo os diferenciais de rendimento entre estratos e os níveis de pobreza e extrema pobreza no Brasil. Tal redução, por seu turno, resulta na ampliação da base do consumo de massa. O gráfico abaixo mostra a evolução, entre 2004 e 2006, dos rendimentos médios reais por décimo da distribuição. A renda dos mais pobres cresceu quase 25% entre 2004 e 2006, enquanto o décimo mais rico teve expansão da renda de 15%.

10 Por exemplo, segundo dados contidos no Relatório de Desenvolvimento Humano 2007-2008, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Brasil apresenta renda mais concentrada do que países com economia similar, como o México. Além disso, países com Índice de Desenvolvimento Humano mais baixo que o brasileiro também têm Gini melhor que o do Brasil. Por exemplo, Nicarágua, Guatemala, Peru e Ruanda.

**GRÁFICO 6 – CRESCIMENTO REAL DOS RENDIMENTOS POR DÉCIMOS DE DISTRIBUIÇÃO (DO DÉCIMO MAIS POBRE AO MAIS RICO) 2004-2006 - (%)**



Fonte: Ipea/Pnad 2004-2006. Elaboração: SPI/MP.

Após a divulgação dos dados da Pnad 2007, será possível avaliar o grau de melhoria da renda das famílias pobres para todo o período do PPA. De qualquer modo, espera-se a continuidade da tendência de aumentos reais da renda dos estratos inferiores da distribuição, de diminuição da pobreza e da extrema pobreza. Por exemplo, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>11</sup>, baseado em dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) para seis regiões metropolitanas, mostra que reduziu-se o número de pessoas com renda *per capita* menor ou igual a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo (indicador de pobreza) em cerca de 6% de 2006 para 2007. Desta forma, entre 2004 e 2007, o número de pessoas em situação de pobreza, nas regiões metropolitanas cobertas pela PME, passou de 14,95 para 11,76 milhões.

Em especial, a análise dos estratos de renda associados ao mercado de consumo de massa revela uma diminuição da proporção dos domicílios situados nas faixas de renda mais baixa. Desta forma, a proporção dos domicílios com renda média mensal de até R\$ 200, em 2003, era de 7,9% do total, passando a corresponder a 5,2% dos domicílios em 2006. Por sua vez, na faixa de renda de R\$ 200 a R\$ 600, a proporção de domicílios caiu de 36,3%, em 2003, para 26,8% do total em 2006. Neste contexto, houve um deslocamento de 3,9 milhões de domicílios para faixas de renda acima de R\$ 600, conforme mostra a tabela seguinte.

11 Ipea (2008). Comunicado da Presidência N°07: Pobreza e Riqueza no Brasil Metropolitano.

**TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS POR CLASSES DE RENDIMENTO MÉDIO DOMICILIAR MENSAL<sup>(1)</sup>**

Estratos de rendimento domiciliar (2003)	2003		2006 <sup>(1)</sup>		Variação absoluta (2003-2006)	Variação percentual (2003-2006)
	Número de domicílios	Domicílios - Porcentagem	Número de domicílios	Domicílios - Porcentagem		
Até 200	3.655.075	7,9	2.667.624	5,2	-987.451	-27%
De 200 até 600	16.700.000	36,3	13.700.000	26,8	-3.000.000	-18%
De 600 até 1.000	9.400.860	20,4	12.800.000	25,1	3.399.140	36%
De 1.000 até 1.200	2.864.993	6,2	3.869.181	7,6	1.004.188	35%
De 1.200 até 1.600	3.882.369	8,4	5.254.099	10,3	1.371.730	35%
De 1.600 até 2.000	2.426.796	5,3	3.188.405	6,2	761.609	31%
De 2.000 até 3.000	3.127.808	6,8	4.279.147	8,4	1.151.339	37%
De 3.000 até 4.000	1.489.164	3,2	1.921.721	3,8	432.557	29%
De 4.000 até 6.000	1.314.564	2,9	1.669.962	3,3	355.398	27%
Maior do que 6.000	1.192.849	2,6	1.697.637	3,3	504.788	42%
Total	46.054.478	100	51.047.776	100		

Fonte: Pnads 2003 e 2006. Elaboração: SPI/MP.

Nota: <sup>(1)</sup> Classes de rendimento equivalentes às de 2003, atualizadas pela variação da inflação no período.

Além da já comentada queda da concentração dos rendimentos do trabalho, deve-se assinalar a contribuição que as transferências governamentais tiveram na diminuição da distância entre os ganhos dos mais pobres e dos mais ricos e na redução da pobreza.

Entre 1996 e 2006, a fonte de rendimento na Pnad que contempla o dinheiro recebido de programas sociais sofreu desconcentração abrupta, em função da evolução da cobertura destes programas e de sua progressividade (concentração nos mais pobres).

Sobre este último ponto, segundo dados do suplemento de programas sociais da Pnad 2006, o rendimento médio mensal domiciliar *per capita* dos domicílios particulares que recebiam dinheiro dos programas sociais era de R\$ 172, bastante inferior aos R\$ 699 relativos aos domicílios nos quais não havia beneficiários. Cerca de 90% dos domicílios particulares em que havia beneficiários dos programas sociais tinham rendimento mensal domiciliar *per capita* de até um salário mínimo, o que mostra a incidência dos benefícios sobre os grupos familiares mais pobres.

Segundo estudo do Ipea<sup>12</sup>, a contribuição do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para a queda do Índice de Gini, entre 1995 e 2004, foi de 28%. Outra fonte de redução das desigualdades, segundo o mesmo estudo, foram os benefícios da previdência social com valor igual ou inferior a um salário mínimo, que explicariam 32% da queda do Índice de Gini para o período.

As transferências governamentais em especial, Regime Geral da Previdência Social (RGPS), BPC e Bolsa Família, portanto, têm constituído elemento central para o cenário de redução das

12 Medeiros, M. et al. Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Texto para Discussão nº 1.228. Ipea, 2006.

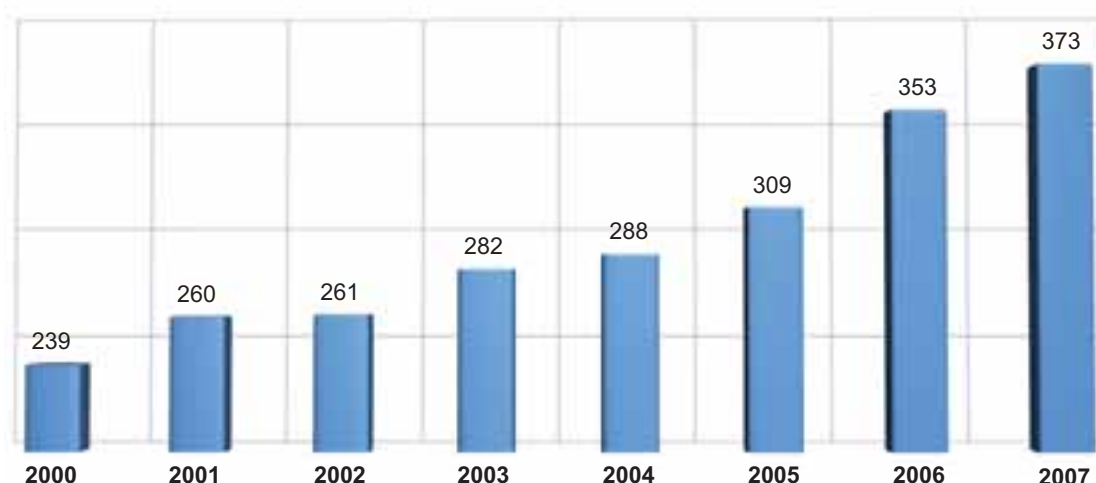


desigualdades e queda da pobreza e da extrema pobreza, viabilizando maiores níveis de proteção social e de expansão da renda, em especial, dos mais pobres. Sobre este último ponto, cálculos do Ipea<sup>13</sup>, baseados na Pnad 2006, apontam que os benefícios da seguridade social, que têm como piso o salário mínimo, retiraram mais de 17 milhões da situação de extrema pobreza.

Os números abaixo oferecem indicações sobre o papel exercido pelo salário mínimo no aquecimento da economia e sobre a evolução das transferências governamentais, sob o ponto de vista do atendimento aos beneficiários e dos seus valores financeiros.

O salário mínimo cresceu cerca de 30% em termos reais de 2004 a 2007, o que teve extrema importância para os bons resultados obtidos pela economia no período. O salário mínimo tem efeitos positivos em função de ser referência para os salários praticados no mercado de trabalho, assim como pelo fato de ser o piso dos benefícios da seguridade social. Desta maneira, constitui peça fundamental para a expansão do consumo de massa. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)<sup>14</sup>, o aumento previsto do salário mínimo, de 2007 para 2008 significará um incremento de renda de R\$ 20,3 bilhões na economia. Ademais, a arrecadação tributária deverá subir R\$ 5 bilhões.

**GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO EM R\$ 1,00 (2000-2007)<sup>(1)</sup>**



Fonte: Bacen/MPS. Elaboração: SPI/MP.

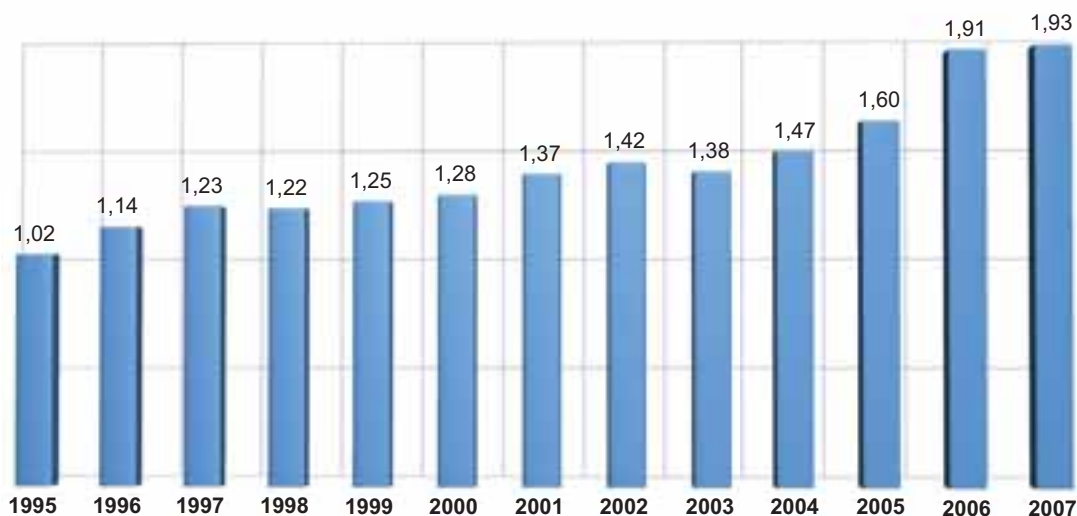
Nota: <sup>(1)</sup>Valores atualizados a preços de 2007 com base no IPCA, a partir da média ponderada do salário mínimo de cada ano.

Por fim, a conjugação de inflação baixa com expansão do valor do salário mínimo tem determinado o aumento do poder de compra deste último, segundo cálculos do DIEESE, baseados na estimativa do valor da cesta básica de São Paulo. Em 2007, atingiu-se o valor de 1,93, contra 1,28 em 2000, conforme mostra o gráfico a seguir.

13 Ipea (2007). Pnad 2006: primeiras análises.

14 DIEESE. Política de valorização do Salário Mínimo: aplicação da MP n° 421 em 1º de março, Nota Técnica n° 62, 2008.

**GRÁFICO 8 – QUANTIDADE DE CESTAS BÁSICAS ADQUIRIDAS PELO SALÁRIO MÍNIMO (1995-2007)**



Fonte: DIEESE. Elaboração: SPI/MP.

Já foi explicitada a importância dos benefícios sociais para o aumento da renda e para a melhoria de sua distribuição. Resta agora precisar a evolução da cobertura, assim como dos recursos transferidos às famílias pelo RGPS, BPC e Bolsa Família.

A tabela abaixo mostra a evolução de cada uma destas iniciativas de 2000 em diante. Em particular, de 2004 a 2007, o Bolsa Família teve crescimento médio anual no atendimento de 18,6%, os benefícios do Regime Geral da Previdência Social de 3%, o BPC de 8,7%.

**TABELA 6 - EVOLUÇÃO DO ATENDIMENTO DO RGPS, BPC E BOLSA FAMÍLIA - 2004-2007 (MILHÕES DE BENEFÍCIOS/FAMÍLIAS)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Taxa média Anual de Crescimento (2004-2007)
RGPS <sup>(1)</sup>	17,5	17,9	18,9	19,5	20,5	21,1	21,6	22,1 <sup>(4)</sup>	2,54%
BPC/LOAS <sup>(1)(2)</sup>	1,2	1,3	1,6	1,7	2,1	2,3	2,5	2,7	8,74%
Bolsa Família <sup>(3)</sup>				3,6	6,6	8,7	10,9	11,0	18,56%

Fonte: MPS, MDS. Elaboração: SPI/MP.

Notas: <sup>(1)</sup> Benefício emitido.

<sup>(2)</sup> Não inclui Renda Mensal Vitalícia (RMV).

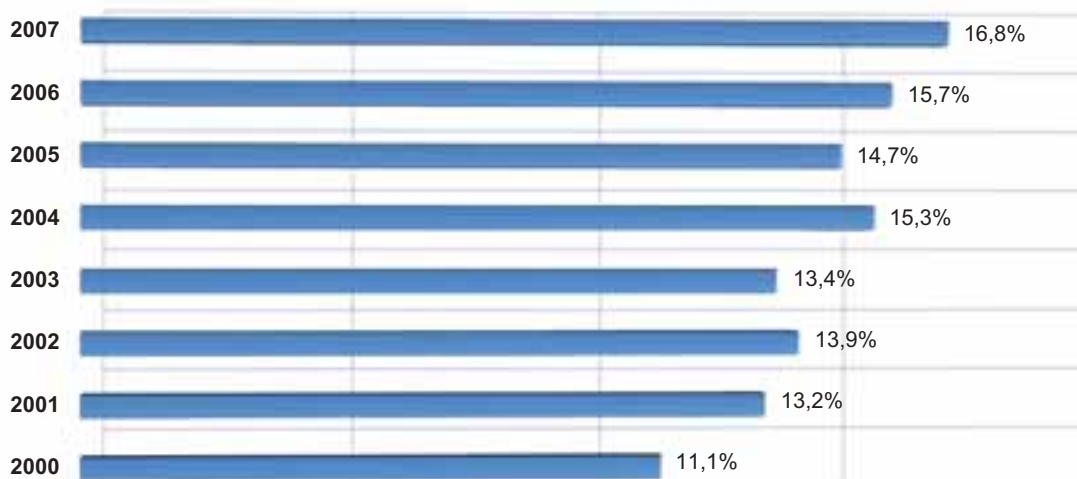
<sup>(3)</sup> Família atendida.

<sup>(4)</sup> Mais de 60% destes benefícios tinham valor igual a um salário mínimo.

A expansão da cobertura, associada ao aumento do valor do salário mínimo (benefícios previdenciários e BPC) e à recomposição dos valores dos benefícios (Bolsa Família), implicou o crescimento dos repasses de recursos da União aos beneficiários. De 2004 a 2007, Bolsa Família, BPC e RGPS, juntos, significaram um aporte financeiro de R\$ 692,6 bilhões, obtendo-se crescimento nominal de 47% no volume de dinheiro transferido às famílias e aos indivíduos.

Outra forma de visualizar este crescimento é por meio da análise do volume de recursos gastos com estes benefícios com relação ao orçamento fiscal e da seguridade social. Em 2000, a participação dos gastos dos três benefícios no orçamento fiscal e da seguridade era de 11%, passou, em 2007, a quase 17%.

**GRÁFICO 9 – PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS COM OS BENEFÍCIOS SOCIAIS<sup>(1)</sup> NO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE - (%)**

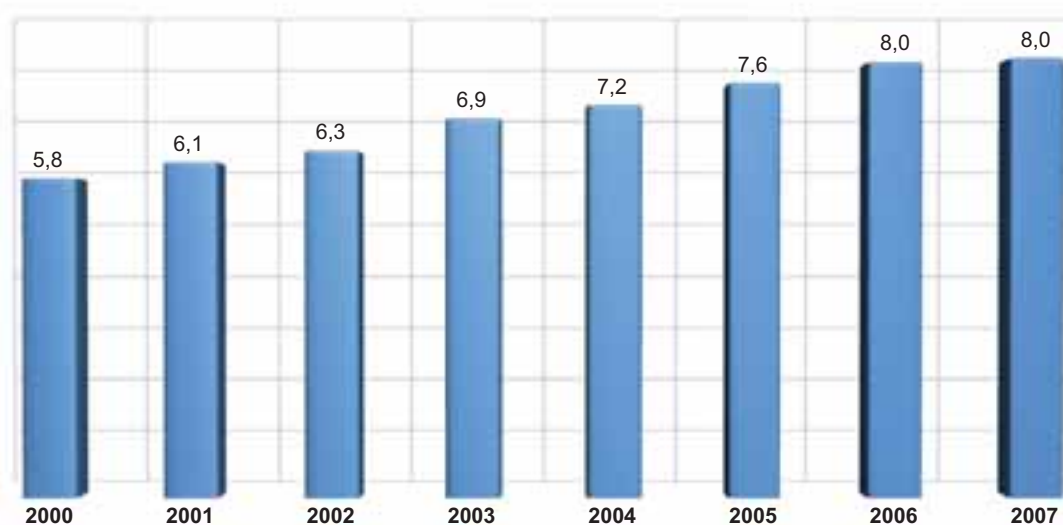


Fonte: SOF-MP/Bacen. Elaboração: SPI/MP.

Nota: <sup>(1)</sup> Inclui RGPS, BPC, RMV e Bolsa Família.

Finalmente, é interessante observar a evolução dos recursos transferidos pelo BPC, RGPS e Bolsa Família à luz de sua participação no PIB. Os benefícios sociais passam de 5,83% do PIB, em 2000, para 8%, em 2007.

**GRÁFICO 10 – PARTICIPAÇÃO DOS BENEFÍCIOS SOCIAIS<sup>(1)</sup> NO PIB - PORCENTAGEM**



Fonte: SOF-MP/Bacen. Elaboração: SPI/MP.

Nota: <sup>(1)</sup> Inclui RGPS, BPC, RMV e Bolsa Família.

Enfim, o conjunto de fatores associados, particularmente, ao mercado de trabalho e às transferências governamentais foi determinante para o aumento da renda, do consumo e do aquecimento econômico observados nos últimos anos. Há, contudo, um conjunto de desafios para o próximo período cujo enfrentamento poderá determinar a manutenção do recente ciclo virtuoso que caracteriza a economia brasileira, associado à continuidade da expansão da renda, assim como da redução das desigualdades, dos níveis de desocupação e de informalidade na economia.

### 3. CONSUMO DAS FAMÍLIAS

A análise anterior evidenciou a expansão do emprego e da renda das famílias no período do PPA 2004-2007. Já nesta seção busca-se avaliar o segundo elo do mecanismo de operação do modelo de consumo de massa resultante do impacto da ampliação da renda e do emprego sobre o consumo das famílias.

A avaliação nesta seção passa em primeiro lugar por uma análise geral da evolução do consumo das famílias. Em seguida, a partir das informações das Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), analisa-se o consumo dos produtos industriais associados ao mercado de massa. De outra parte, utiliza-se os dados da Pnad para avaliar a expansão do consumo das famílias em novos mercados. Ainda, utiliza-se a Pesquisa Mensal do Comércio (PMC) para avaliar o desempenho das vendas no comércio varejista em relação às atividades associadas ao consumo de massa. Por fim, a partir das informações da Pesquisa Industrial Anual (PIA), avalia-se como o consumo de bens populares teve impactos sobre os setores industriais.

O consumo das famílias representa cerca de 60% da composição do PIB, o que revela a sua importância na sustentação de um ciclo de crescimento estável.

As estatísticas das Contas Nacionais Anuais, bem como das Contas Trimestrais, revelam que, no quadriênio do PPA 2000-2003, verificou-se a perda de participação do consumo das famílias no PIB de 63% em 2000 para 60,7% em 2003, enquanto o peso das exportações passou de 10%, em 2000, para 15%, em 2003. O avanço das exportações em relação ao consumo das famílias pode ser explicado pela evolução favorável dos preços das commodities exportadas pelo País, pelas sucessivas desvalorizações cambiais de 1999, 2000 e 2001 e pelo crescimento da economia mundial no período.

O quadriênio correspondente ao PPA 2004-2007 apresenta gradual recuperação do peso do consumo das famílias que, após representar 58,5% do PIB em 2004, passa para o patamar de 61% em 2007. Em contrapartida, verifica-se a queda da participação das exportações no PIB que, do pico de 16,4%, em 2004, passa a responder por 14% do PIB em 2007. Neste caso, a recuperação do peso do consumo das famílias na composição do PIB, a partir de 2004, pode ser atribuída ao maior dinamismo interno dado pela expansão do emprego e da renda, bem como do incremento do crédito.

Os dados das Contas Nacionais e das Contas Trimestrais mostram que o consumo, no período do PPA 2000-2003, apresentou uma expansão de 5,8 % com um crescimento médio anual em volume de 1,4%, frente ao crescimento acumulado de 20,9% e crescimento médio anual de 4,9% no período correspondente ao PPA 2004-2007.

TABELA 7 - CRESCIMENTO REAL DO CONSUMO DAS FAMÍLIAS – (%)

Descrição	PPA 2000-2003				PPA 2004-2007			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Consumo das Famílias	3,9	0,7	1,8	-0,7	3,8	4,5	4,6	6,5

Fonte: IBGE.

A baixa expansão do consumo das famílias no quadriênio do PPA 2000-2003 foi resultado da desvalorização cambial de 1999 que teve impactos sobre a inflação, sobretudo para as camadas de baixa renda. Por outro lado, o baixo desempenho do consumo das famílias resultou também do baixo crescimento do período que limitou a expansão do emprego e renda. Ademais, o período 2000-2003 foi marcado pela crise energética e desaceleração da economia mundial em 2001, bem como pela instabilidade do processo eleitoral e pelos impactos da crise Argentina em 2002 e início de 2003.

O melhor desempenho do consumo das famílias no período do PPA 2004-2007, por sua vez, esteve associado à expansão do emprego e dos salários, incremento do volume de crédito para pessoa física, bem como o efeito da menor inflação, sobretudo para os grupos de menor renda.

A contribuição do consumo das famílias para o crescimento do PIB passa de 2,5 p.p em 2000 para uma contribuição negativa de 0,4 p.p em 2003. Por sua vez, no quadriênio 2004-2007, a contribuição do consumo das famílias passa de 2,3 p.p em 2004 para 4 p.p em 2007.

A análise do consumo dos bens industriais associados ao mercado de massa apresenta um retrato mais aprofundado sobre o desempenho do consumo das famílias. Neste sentido, os produtos identificados como bens de consumo popular industriais foram aqueles em que as famílias com renda familiar mensal média de até R\$ 1.600 detinham uma participação no mercado superior a 40%. Assim, por este critério, os bens de consumo popular industriais correspondiam a: alimentos e bebidas, produtos do fumo, têxteis, artigos do vestuário e acessórios, produtos farmacêuticos, perfumaria, sabões e artigos de limpeza, eletrodomésticos, móveis e produtos das indústrias diversas e eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana.

O estabelecimento do critério acima de 40% de participação no total do consumo visa identificar os setores industriais que as famílias associadas ao consumo de massa seriam capazes de dinamizar. Desta forma, por hipótese, a expansão dos setores industriais associados ao mercado de massa no período de análise pode ser atribuída, em alguma medida, a evolução favorável da renda e, por conseguinte, do consumo das faixas de renda associadas ao mercado de massa.

A avaliação visa identificar a evolução do consumo dos produtos industriais de massa no biênio 2004-2005 em relação ao triênio anterior (2001-2003)<sup>15</sup>, bem como as taxas de crescimento do consumo dos bens populares vis-à-vis o desempenho médio do consumo dos bens industriais entre 2004 e 2005.

Os dados das Contas Nacionais<sup>16</sup> revelam uma reversão da trajetória do consumo dos produtos industriais que, de uma retração acumulada de 4,4% verificada no triênio 2001-2003, passa a apresentar uma expansão de 10% no biênio 2004-2005, o que corresponde a uma taxa média de crescimento de 4,9%.

O consumo dos bens associados ao mercado de massa também acompanhou esta tendência geral do consumo dos bens industriais. Desta forma, a exceção dos artigos de vestuários e acessórios<sup>17</sup>, todos os demais bens industriais de massa passaram de uma trajetória de retração no período 2001-2003 para expansão no biênio 2004-2005. Cabe destacar, no período 2004-2005, o desempenho anual médio do consumo de produtos que ficaram acima (ou na média) do crescimento médio do consumo industrial geral, tais como: eletrodomésticos (13,5%), perfumaria, sabões e artigos de limpeza (6,7%), produtos do fumo (4,9%), conforme ilustra a tabela a seguir.

**TABELA 8 - TAXA DE CRESCIMENTO DO CONSUMO DOS PRODUTOS INDUSTRIAIS**

Descrição dos Produtos Industriais	2001 - 2003		2004 - 2005	
	Acumulado - Porcentagem	Média Anual - Porcentagem	Acumulado - Porcentagem	Média Anual - Porcentagem
Produtos associados ao mercado de massas:				
Alimentos e bebidas	-4,1	-1,4	8,5	4,2
Produtos do fumo	-1,5	-0,5	10	4,9
Têxteis	-16,9	-6	8,5	4,2
Artigos do vestuário e acessórios	-9,4	-3,2	-1	-0,5
Produtos farmacêuticos	5,6	1,8	9,6	4,7
Perfumaria, sabões e artigos de limpeza	-2,2	-0,7	13,8	6,7
Eletrodomésticos	-4,6	-1,5	28,9	13,5
Móveis e produtos das indústrias diversas	2,9	1	7,3	3,6
Eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	-5,1	-1,7	5	2,5
Demais Produtos:				
Minerais não-metálicos	-1,3	-0,4	-7,3	-3,7
Artefatos de couro e calçados	-4,1	-1,4	4	2
Produtos de madeira exclusive móveis	-23,0	-8,4	30	14
Celulose e produtos de papel	0,2	0,1	34,5	16

15 Os dados disponíveis para análise do consumo são das Contas Nacionais que se referem somente aos anos de 2004 e 2005. Daí a impossibilidade de analisar os anos de 2006 e 2007 para que fosse possível avaliar o período completo do PPA 2004-2007. Por outro lado, houve mudanças na descrição dos produtos a partir de 2000, o que possibilitou somente a análise do período de 2001 a 2003 referente ao PPA anterior.

16 Os dados disponíveis das Contas Nacionais só permitem análise do biênio 2004-2005. Cabe ressaltar que os dados referem-se ao consumo geral sem distinguir que parte deste consumo foi atendida pela produção doméstica e que parte foi atendida pelas importações.

17 Os artigos do vestuário e acessório experimentaram uma retração acumulada de 9,4 p.p. no período 2001-2003 e uma retração acumulada de 1,0 p.p. no período 2004-2005.

Descrição dos Produtos Industriais	2001 - 2003		2004 - 2005	
	Acumulado - Porcentagem	Média Anual - Porcentagem	Acumulado - Porcentagem	Média Anual - Porcentagem
Refino de petróleo e Coque	-12,3	-4,3	5,4	2,7
Álcool	10,2	3,3	-3,9	-2
Produtos químicos	158,1	37,2	8,4	4,1
Defensivos agrícolas	15,4	4,9	11,3	5,5
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	3,7	1,2	-2,9	-1,5
Produtos e preparados químicos diversos	-5,2	-1,8	5,4	2,7
Artigos de borracha e plástico	-10,4	-3,6	-3,4	-1,7
Cimento	-1	-0,3	4,6	2,3
Outros produtos de minerais não-metálicos	22,1	6,9	1,7	0,8
Produtos de metal-exclusive máquinas e equipamento	24,4	7,6	-8,3	-4,3
Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos	-12	-4,2	9,7	4,7
Máquinas para escritórios e equipamentos de informática	-20,7	-7,4	43,9	20
Maquinas, aparelhos e materiais eletrônicos	43,5	12,8	14,7	7,1
Material eletrônico e equipamento de comunicações	-10,1	-3,5	27,4	12,9
Aparelhos/Instrumentos médico-hospitalar, medida e óptico	2,8	0,9	15,1	7,3
Automóveis, caminhonetas e utilitários	-11,4	-4	27,9	13,1
Outros equipamentos de transporte	15,7	5	22,5	10,7
<b>Indústria</b>	<b>-4,4</b>	<b>-1,5</b>	<b>10</b>	<b>4,9</b>

Fonte: Contas Nacionais (IBGE) - Tabela de Usos de Bens e Serviços.

Os dados da Pnad permitem avaliar como se deu a evolução do acesso aos bens que as famílias correspondentes ao mercado de massa respondem por baixa participação no mercado total. Neste caso, observa-se que a principal evolução no período 2003-2006 se deu na aquisição de celular que registrou uma expansão de 16 p.p. somente no estrato de renda inferior. Por fim, ocorreu uma discreta expansão da aquisição de computadores para todos os estratos de renda, especialmente para os maiores estratos de renda de R\$ 1.200 (6 p.p.) e R\$ 1.600 (7 p.p.).

**TABELA 9 - EVOLUÇÃO DOS BENS NOS DOMICÍLIOS (%)**

Faixas de renda <sup>(1)</sup>	2003						2006					
	Celular	Tel. fixo	Geladeira	Freezer	Máq. lavar roupa	Computador	Celular	Tel. fixo	Geladeira	Freezer	Máq. lavar roupa	Computador
200	10	12	53	3	7	1	26	8	54	4	7	2
600	18	28	80	7	13	2	43	20	78	6	13	3
1.000	36	53	94	14	30	7	58	39	92	11	27	9
1.200	45	69	97	19	43	12	71	53	96	15	41	18
1.600	55	75	98	24	52	19	77	64	98	19	51	26

Fonte: Pnad 2003-2006.

Nota: <sup>(1)</sup> As faixas de renda apresentadas estão em preços de 2003, mas estes estratos de renda foram atualizados para 2006 para que fosse possível comparar a evolução do consumo destes bens.



A trajetória do comércio varejista pode ser vista como outro indicativo da dinâmica do consumo das famílias. Neste sentido, os dados do volume de vendas do comércio varejista no período 2001-2003 apontam para retração de 5,9%. Em contrapartida, o período do PPA 2004-2007 registrou uma expansão de 33,4%.

Os segmentos do comércio varejista associados ao mercado de massa também acompanharam esta tendência geral do comércio e passaram de uma retração no triênio 2001-2003<sup>18</sup> para um período de expansão durante o PPA 2004-2007. Desse modo, os segmentos de hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo passam de uma variação anual média do volume de vendas de -2,1% no período de 2001-2003 para uma expansão de 6,1% no período do PPA 2004-2007. Os segmentos de tecidos, vestuário e calçados também revertem sua trajetória, passando de uma retração média de -1,0 % ao ano no triênio 2001-2003 para um crescimento médio de 5,7% no período 2004-2007. Por fim, a atividade móveis e eletrodomésticos experimenta uma expansão média de 16,9% face uma retração média anual de -0,9% verificada no triênio 2001-2003.

**TABELA 10 – VARIAÇÃO DO VOLUME DE VENDAS NO COMÉRCIO VAREJISTA - (%)**

Atividades	PPA 2000-2003				PPA 2004-2007			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Comércio Varejista	-	-1,6	-0,7	-3,7	9,3	4,8	6,2	9,7
combustíveis e lubrificantes	-	-2,8	5,6	-4,3	4,7	-7,4	-8,0	5,1
Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo	-	0,4	-1,8	-4,9	7,2	3,1	7,6	6,4
Hipermercados e supermercados	-	0,9	-1,2	-4,5	7,5	2,1	7,7	6,8
Tecidos, vestuário e calçados	-	1,6	-1,3	-3,1	4,7	5,9	1,9	10,6
Móveis e eletrodomésticos	-	-1,3	-0,6	-0,9	26,4	16,0	10,3	15,4
Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos	-	-	-	-	7,2	6,1	3,7	9,0
Livros, jornais, revistas e papelaria	-	-	-	-	-1,2	1,5	0,7	7,1
Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação	-	-	-	-	10,0	54,0	30,0	29,5
Outros artigos de uso pessoal e doméstico	-	-	-	-	16,3	14,8	17,2	22,7

Fonte: IBGE - Pesquisa Mensal de Comércio (PMC).

O desempenho favorável do comércio varejista também reflete a dinâmica do mercado de trabalho dada pelo crescimento da ocupação e renda durante o período do PPA 2004-2007. Por outro lado, a expansão das vendas no período 2004-2007 também aparece como reflexo do incremento do volume de crédito na economia.

A tabela a seguir revela que o crédito referencial para pessoa física apresentou uma expansão nominal expressiva de 111,4 % no período 2004-2007 frente a uma taxa de inflação de 22,5 % no mesmo período. Assim, as operações de crédito com recursos livres para pessoa física, crédito referencial, que correspondiam a 5,83 % do PIB, em 2004, passam a responder por

18 A análise do PPA 2000-2003 ficou restrita ao triênio 2001-2003, já que a versão da pesquisa mensal de comércio com abrangência nacional teve início em 2000. Por outro lado, em 2004 foram introduzidas novas desagregações.

9,36% do PIB em 2007. Destaca-se a expansão nominal de 132,2% do crédito pessoal, que inclui a modalidade do crédito consignado. Cabe ainda destacar o crescimento de 114,4 % das operações com cartão de crédito e de “outros” que registrou uma expansão de 137,5 %.

**TABELA 11 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO COM RECURSOS LIVRES  
PARA PESSOA FÍSICA <sup>(1)</sup>**

Segmentos	2004		2005		2006		2007	
	R\$	Porcentagem do PIB	R\$	Porcentagem do PIB	R\$	Porcentagem do PIB	R\$	Porcentagem do PIB
Cheque Especial	9.800	0,50	10.974	0,51	11.760	0,50	14.453	0,56
Crédito Pessoal <sup>(2)</sup>	43.423	2,24	63.444	2,95	79.893	3,42	100.854	3,94
Financiamento Imobiliário	1.080	0,06	956	0,04	1.211	0,05	2.062	0,08
Aquisição de bens	45.290	2,33	60.914	2,84	74.254	3,18	91.568	3,58
Veículos	38.065	1,96	50.685	2,36	63.475	2,72	79.552	3,11
Outros	7.225	0,37	10.229	0,48	10.779	0,46	12.015	0,47
Cartão de Crédito	8.207	0,42	11.260	0,52	13.418	0,58	17.603	0,69
Outros	5.471	0,28	7.643	0,36	11.301	0,48	12.998	0,51
<b>Total</b>	<b>113.271</b>	<b>5,83</b>	<b>155.190</b>	<b>7,23</b>	<b>191.837</b>	<b>8,22</b>	<b>239.538</b>	<b>9,36</b>

Fonte: Bacen.

Nota: <sup>(1)</sup> Crédito referencial para taxas de juros, definidos pela Circular nº 2.957, de 30 de dezembro de 1999.

<sup>(2)</sup> Inclui operações consignadas e exclui as cooperativas.

A evolução do consumo também pode ser avaliada através de seu impacto sobre a produção dos setores industriais. Neste sentido, a Pesquisa Industrial Mensal aponta que, no período do PPA 2000-2003, a Indústria de Transformação apresentou uma expansão de 7,8% com um crescimento médio anual de 1,9 %. Por sua vez, no período do PPA 2004-2007 a produção física da Indústria de Transformação acumulou um crescimento de 21,2 % correspondente a uma taxa média anual de 4,9%.

Os setores associados à produção dos bens de consumo de massa também apresentaram maiores taxas de crescimento no período do PPA 2004-2007 em face do PPA anterior. Neste caso, cabe destacar a reversão da trajetória de recessão ante o PPA 2000-2003 em setores como: bebidas (26,9%), fumo (12,5%), têxtil (13,6%), mobiliário (25,1%). Já outros setores associados ao consumo popular ampliaram as taxas de crescimento ante o período 2000-2003, entre eles estão: alimentos (9,3%), farmacêutica (22,8%), perfumaria e sabões (24,3%). Por sua vez, o setor de vestuário e acessório registrou uma retração acumulada de 8,8 % no quadriênio 2000-2003 e de 3,85% no quadriênio 2004-2007. Por fim, outra desagregação da Pesquisa Industrial Mensal, aponta para uma expansão acumulada de 38,4% no setor de eletrodoméstico no período 2004-2007.

TABELA 12 - TAXA DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO FÍSICA INDUSTRIAL – (%)

Seções e atividades industriais	PPA 2000-2003				PPA 2004-2007			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Indústria geral	6,6	1,6	2,7	0,04	8,3	3,1	2,8	6
2. Indústria extrativa	11,8	3,4	19	4,7	4,3	10,2	7,3	5,9
3. Indústria de transformação	6,1	1,3	0,5	-2,2	8,5	2,7	2,6	6
<i>Atividades associadas ao mercado de consumo de massas:</i>								
Alimentos	-2,1	4,8	3	-1,4	4,1	0,6	1,8	2,6
Bebidas	4	0,3	-12,2	-4,1	5,8	6,4	7,1	5,4
Fumo	-7,8	-4,7	-40	-6,4	18,9	-0,9	3,9	-8,1
Têxtil	6,1	-5,4	0,2	-4,5	10,1	-2,1	1,5	3,8
Vestuário e acessórios	8,8	-9,6	5,6	-12,2	1,5	-5,1	-5,1	5,1
Farmacêutica	-2,0	-1	16,3	-7,6	1	14,4	4,4	1,9
Perfumaria, sabões, detergentes e produtos de limpeza	2,7	-1,2	1,9	0,9	11,9	3,7	2	5,1
Mobiliário	8,1	0	-1,9	-9,2	6,9	0,5	8,4	7,4
<i>Demais atividades:</i>								
Calçados e artigos de couro	0,5	-4	-1,5	-9,7	2,3	-3,2	-2,7	-2,2
Madeira	3,1	-0,3	4,4	5,3	7,7	-4,5	-6,8	-2,9
Celulose, papel e produtos de papel	4,1	0,1	3,3	6,3	7,9	3,1	2,2	0,8
Edição, impressão e reprodução de gravações				0,7	-24	11,3	1,7	-0,2
Refino de petróleo e álcool	-1,8	4	-2,6	-2,2	2,3	1,5	1,6	3,1
Outros produtos químicos	6	-8,3	-4,2	3	7	-1,3	-0,9	5,6
Borracha e plástico	4,1	-4,5	0,1	-3,5	7,8	-1,2	2,1	5,9
Minerais não-metálicos	1,7	-2,3	-1	-3,6	4,8	2,8	2,6	5,3
Metalúrgica básica	9,2	0,2	3,6	6	3,3	-2	2,8	6,8
Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	2,2	2,3	2,7	-5,5	10	-0,2	-1,3	5,8
Máquinas e equipamentos	18,9	4,2	2,8	5,3	16,1	-1,4	4	17,7
Máquinas para escritório e equipamento de informática				8	33,5	17,3	51,6	14,4
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	10,5	20,3	-0,9	1,8	7,1	7,9	8,7	14
Material eletrônico, aparelhos e equipamentos de comunicações	32,7	02,8	-11,2	0,5	17,8	14,2	-0,01	-1,1
Equipamentos de instrumentação médico hospitalar, ópticos e outros				-3,1	8,3	2,6	9,4	3,8
Veículos motores	18,5	0	-2,1	4,3	29,9	6,8	1,3	15
Outros equipamentos de transporte	21,4	24,2	21,8	9,2	10,3	5,5	2,1	13,9
Diversos				-1,7	10,8	8,4	-1,3	-6,6

Fonte: IBGE - Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física.

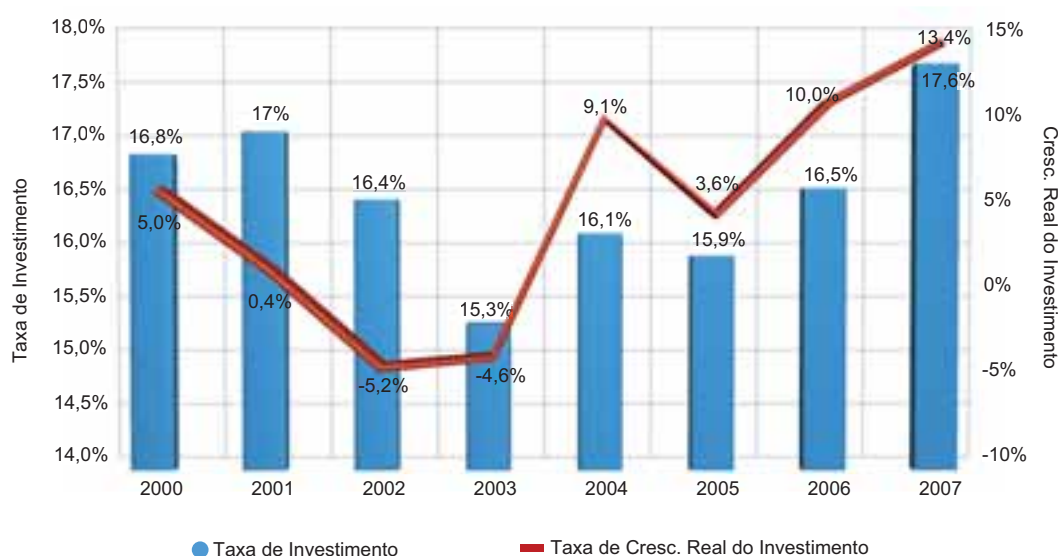
A performance de grande parte destes setores industriais esteve associada ainda em 2004, e com menor intensidade em 2005, ao crescimento do comércio mundial de seus produtos. Por outro lado, a performance do biênio 2006-2007 pode ser associada ao dinamismo do mercado interno resultante do aumento da renda e emprego, bem como do incremento do volume de crédito.

#### 4. INVESTIMENTO

Na engrenagem do crescimento econômico por meio da expansão do mercado de consumo de massas, o investimento tem o papel de garantir a sustentabilidade do ciclo de crescimento, ao prover capacidade produtiva adicional em face do crescimento da demanda; de retroalimentar o próprio crescimento da demanda por bens de consumo de massas, ao expandir a oferta de postos de trabalho e, por consequência, a massa salarial; e, por fim, de indutor de ganhos de produtividade.

Do ponto de vista do agregado macroeconômico, a evolução dos investimentos apresentou resultados bastante positivos. Entre 2004 e 2007, observou-se uma trajetória ascendente da taxa de crescimento real do investimento, que passa de 9,1% em 2004 para 13,4% em 2007, interrompida apenas momentaneamente em 2005. Esta expansão correspondeu a uma taxa média de crescimento do investimento de 9,0% no período 2004-2007, Conforme previsto no PPA 2004-2007, os investimentos apresentaram a maior expansão no período entre os componentes do PIB pela ótica da despesa, fato essencial para garantir a sustentação do crescimento da atividade econômica sem a emergência de pressões inflacionárias.

**GRÁFICO 11 – INVESTIMENTO COMO PROPORÇÃO DO PIB<sup>(1)</sup> E TAXA DE CRESCIMENTO REAL DO INVESTIMENTO**



Fonte: IBGE, SCN/2000. Elaboração: SPI/MP.

Nota: <sup>(1)</sup> Os números diferem do apresentado na tabela 22 da Avaliação do Cenário de Crescimento, pois foram calculados a partir da Formação Bruta de Capital Fixo, que desconsidera a variação do estoques. Isso porque o objetivo é focalizar a expansão da capacidade produtiva da economia.

As altas taxas de expansão da Formação Bruta de Capital Fixo foram essenciais para que se recuperasse o patamar dos investimentos como proporção do PIB registrado em 2001 (17,0% do PIB), ano a partir do qual, em função de crescimentos negativos dos investimentos, passou a declinar até atingir um piso de 15,3% do PIB em 2003. Em 2007, o investimento retomou o patamar de 17,6% do PIB.

Na análise dos componentes do crescimento real da Formação Bruta de Capital Fixo, os dados disponíveis, apenas até 2005, apontam que a evolução dos investimentos em Máquinas e Equipamentos (crescimento de 13,1% em 2004 e de 5,7% em 2005) foi determinante para essa recuperação. Os Investimentos em Construção e os Outros Investimentos, apesar de também apresentar uma evolução positiva, tiveram menores níveis de expansão. O desempenho apresentado pelos componentes Máquinas e Equipamentos é especialmente importante do ponto de vista da capacidade do parque produtivo em responder à expansão da demanda com crescimento da capacidade produtiva, fator essencial para um ciclo de crescimento em que a expansão da demanda é sustentada pela maior produção, sem a emergência de pressões inflacionárias.

**TABELA 13 – TAXA DE CRESCIMENTO REAL DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO POR COMPONENTES**

Ano	Total	Construção	Máquinas e Equipamentos	Outros
2000	5,0%	2,0%	9,6%	3,4%
2001	0,4%	-2,0%	3,4%	-0,6%
2002	-5,2%	-3,8%	-8,3%	4,1%
2003	-4,6%	-5,7%	-3,6%	-3,7%
2004	9,1%	6,2%	13,1%	2,8%
2005	3,6%	1,0%	5,7%	5,2%
2006	10,0%	ND	ND	ND
2007	13,4%	ND	ND	ND
2000-2003	-1,2%	0,04%	0,04%	0,7%
2004-2007 <sup>(1)</sup>	9,0%	9,3%	9,3%	4,0%

Fonte: SCN/2000.

Nota: <sup>(1)</sup> No caso dos componentes, Construção, Máquinas e Equipamentos, e Outros, a média refere-se ao período 2004-2005.

Essa análise é confirmada pelo desempenho da produção física de bens de capital registrada no período 2004-2007, que apresentou uma expansão média anual de 11,2% no período, em face de uma expansão média anual de 6,7% entre 2000 e 2003. Adicionalmente, dentre os segmentos de bens de capital, os responsáveis por essa trajetória positiva são justamente os Bens de Capital para Fins Industriais (expansão média anual de 7,2% entre 2000 e 2003 e de 10,9% entre 2004 e 2007) e os Bens de Capital de Uso Misto (expansão de 1,2% e 9,8%, correspondente respectivamente ao período 2000-2003 e 2004-2007).

Os poucos dados disponíveis para o período em análise quanto à Formação Bruta de Capital Fixo por Setor Institucional (apenas até 2005, sendo que os dados referentes a 2004 não foram publicados) apontam que a expansão dos investimentos foi puxada pelas empresas não-financeiras e pela administração pública, que tiveram suas participações no Investimento Total elevadas de 61,4% para 62,5% e de 9,9% para 11,0%, respectivamente, entre 2003 e 2005. No caso das Empresas não-financeiras, esse crescimento deveu-se à expansão dos agregados Máquinas e Equipamentos e Outros Componentes. Já,

para a Administração Pública, os dados apontam que foi determinante a expansão dos Investimentos em Construção.

Os Investimentos em Máquinas e Equipamentos por parte das Empresas não-financeiras são essenciais por permitir a expansão da oferta frente ao crescimento da demanda e na indução de ganhos setoriais em produtividade. Já a expansão dos investimentos da administração pública tem sua relevância no incremento da produtividade sistêmica da economia, seja pelo aperfeiçoamento da infra-estrutura de transportes, urbana e energética, seja pela melhoria nos serviços ofertados pelo setor público, que afetam as condições de vida do conjunto da força de trabalho, como Saúde e Educação.

**TABELA 14 - COMPONENTES DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO, POR SETOR INSTITUCIONAL (2000-2005): PARTICIPAÇÃO DOS SETORES INSTITUCIONAIS NOS TOTAIS DOS COMPONENTES – (%)**

Componentes	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>(1)</sup>	2005
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
Empresas não-financeiras	60,9%	62,1%	60,6%	61,4%	-	62,5%
Empresas financeiras	1,1%	0,4%	0,3%	0,1%	-	0,7%
Administração pública	10,7%	11,7%	12,6%	9,9%	-	11,0%
Famílias	25,9%	24,0%	25,2%	27,7%	-	24,7%
ISFLSF <sup>(2)</sup>	1,2%	1,8%	1,2%	1,0%	-	1,2%
<b>Máquinas e equipamentos</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
Empresas não-financeiras	91,4%	90,7%	91,4%	90,8%	-	91,2%
Empresas financeiras	1,7%	0,9%	0,7%	0,1%	-	0,9%
Administração pública	2,4%	4,8%	4,3%	4,9%	-	3,7%
Famílias	3,9%	3,0%	3,1%	3,9%	-	3,8%
ISFLSF <sup>(2)</sup>	0,5%	0,7%	0,5%	0,4%	-	0,4%
<b>Construção</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
Empresas não-financeiras	33,3%	32,0%	29,4%	28,3%	-	25,8%
Empresas financeiras	0,5%	-0,2%	0,0%	0,1%	-	0,5%
Administração pública	18,8%	19,6%	21,7%	16,2%	-	20,5%
Famílias	45,6%	45,9%	47,0%	53,6%	-	51,1%
ISFLSF <sup>(2)</sup>	1,8%	2,8%	1,9%	1,7%	-	2,1%
<b>Outros</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
Empresas não-financeiras	69,9%	73,8%	73,1%	70,9%	-	77,2%
Empresas financeiras	2,0%	1,1%	0,8%	0,1%	-	1,1%
Administração pública	5,2%	5,4%	5,1%	4,4%	-	5,3%
Famílias	21,4%	17,5%	19,6%	23,6%	-	15,0%
ISFLSF <sup>(2)</sup>	1,5%	2,2%	1,4%	1,1%	-	1,4%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais. Elaboração: SPI/MP.

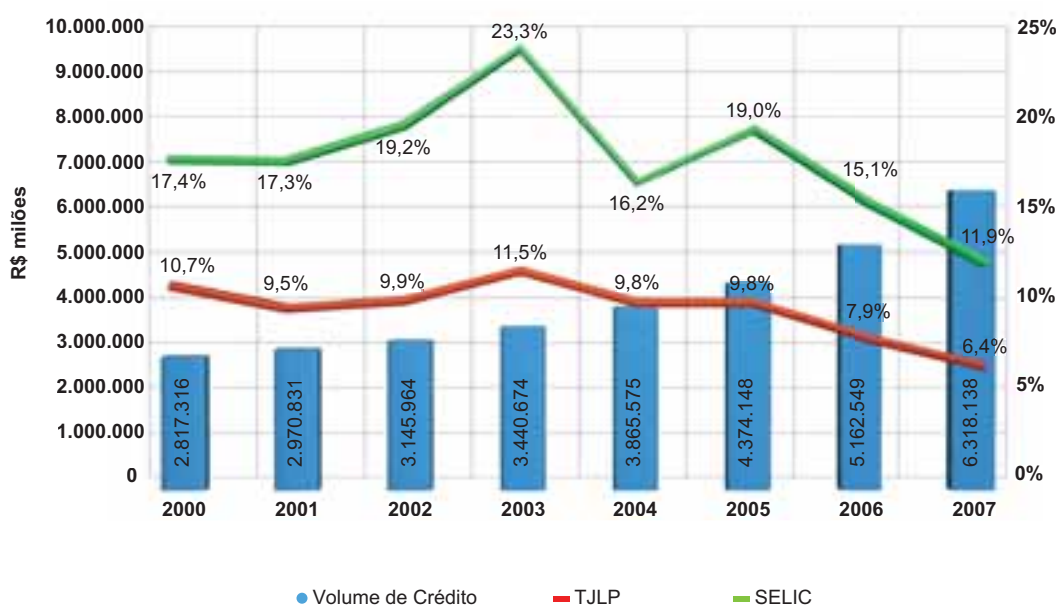
Notas: <sup>(1)</sup> Os resultados dos setores industriais referentes ao ano de 2004 não foram publicados em função da não obtenção dos dados do Imposto de Renda Pessoa Jurídica em tempo hábil.

<sup>(2)</sup> Instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias.

Os fatores que contribuíram para o desempenho positivo do investimento no período foram explorados na Avaliação do Cenário Macroeconômico do Plano. Ainda assim, vale destacar a importância do crédito ao setor produtivo, o ritmo estável e controlado da

inflação, a previsibilidade do crescimento econômico, e as medidas de política tributária (desoneração de máquinas e equipamentos) e de crédito (redução da Taxa de Juros de Longo Prazo, que remunera empréstimos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e da taxa de juro básica da economia, a Selic).

**GRÁFICO 12 – EVOLUÇÃO RECENTE DA SELIC, DA TJLP E DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO AO SETOR PRIVADO, EXCETO PESSOAS FÍSICAS (ACUMULADO NO ANO)**



Fonte: Bacen, Boletins Moeda e Mercado Financeiro. Elaboração: SPI/MP.

Ao se considerar as perspectivas de Investimento para o período 2008-2011, influenciadas pelo ritmo de expansão da demanda verificada no período 2004-2007 bem como pelas perspectivas de expansão dessa demanda a médio e longo prazo, os resultados são também positivos. A pesquisa Perspectivas do Investimento, realizada pelo BNDES<sup>19</sup>, identifica investimentos projetados da ordem de R\$ 1,2 trilhão para o período 2008-2011, distribuídos conforme a tabela 15. Observa-se que a taxa de crescimento dos investimentos prospectados frente ao efetivado no período 2003-2006 é quase sempre superior a 10% a.a.

19 Realizada a partir de informações identificadas pelo BNDES, contempla, no caso da indústria e da infraestrutura, dados referentes a projetos de Investimento em curso e em perspectiva (financiados ou não pelo banco), planos estratégicos das empresas e informações do governo (a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC); no caso da construção residencial, foi realizada estimativa a partir de informações do mercado de construção residencial e da indústria de insumos da construção civil. No total, a pesquisa cobre 16 setores que, em conjunto, respondem por 53% da Formação Bruta de Capital Fixo e cerca de 70% dos investimentos na indústria e na infra-estrutura.

**TABELA 15 – PERSPECTIVAS DO INVESTIMENTO NO BRASIL  
PARA O PERÍODO 2008-2011**

Setores	Investimentos 2008-2011		Taxa de crescimento frente a 2003-2006
	R\$ bilhões	Porcentagem	Porcentagem ao ano
Indústria	447,0	36,8	12,4
<i>Petróleo e gás</i>	202,8	16,7	9,9
<i>Extrativa mineral</i>	81,3	6,7	16,4
<i>Indústria de transformação</i>	162,9	13,4	13,9
Infra-Estrutura	231,7	19,1	13,2
<i>Energia Elétrica</i>	101,0	8,3	19,8
<i>Saneamento</i>	48,0	4,0	33,3
<i>Demais</i>	82,7	6,8	3,3
Construção Residencial	535,0	44,1	10,7
<b>Total</b>	<b>1.213,7</b>	<b>100,0</b>	<b>11,8</b>

Fonte: BNDES

Ainda com relação à pesquisa do BNDES, é especialmente relevante, para fins da avaliação do sucesso da estratégia de desenvolvimento baseado no modelo de consumo de massas, a constatação feita pela pesquisa de que os determinantes relacionados ao mercado interno passaram a ter uma maior importância nas decisões de investimento, relativamente ao observado nos levantamentos anteriores. A pesquisa aponta que para esses setores o crescimento do emprego e dos salários, assim como a redução das taxas de juros e a ampliação dos prazos dos empréstimos, foram fatores fundamentais para a trajetória identificada de crescimento dos investimentos.



## 5. PRODUTIVIDADE

O último elo do mecanismo de operação do mercado de consumo de massas refere-se aos aumentos de produtividade esperados, associados aos ganhos de eficiência por escala derivados da expansão do mercado interno e aos ganhos decorrentes do processo de aprendizado e de inovação que acompanham os investimentos em expansão da produção de bens de consumo de massas pelos setores modernos.

São os ganhos de produtividade que geram o excedente que pode traduzir-se em maiores rendimentos das famílias trabalhadoras, seja por meio da redução nos preços dos bens e serviços de consumo de massas, seja pela elevação salarial e da arrecadação fiscal que pode ser destinada aos gastos sociais.

Infelizmente, a análise da evolução da produtividade sofre algumas limitações. Primeiramente, espera-se que ocorram ganhos de produtividade em decorrência da expansão do investimento estimulada, dentre outros fatores, pela expansão do mercado de consumo de massas; entretanto, é preciso tempo para que as empresas produtoras respondam ao crescimento da demanda com decisões de investimento, e mais tempo ainda para que esses investimentos se concretizem e gerem os aumentos de produtividade esperados. Além disso, para o período 2004-2007, os dados disponíveis para análise permitem apenas o cálculo da evolução da produtividade no setor industrial<sup>20</sup>.

Ainda assim, a produtividade da indústria apresentou evolução bastante positiva no período 2004-2007, com uma expansão acumulada de 15,7% da indústria como um todo e de 15,2% da Indústria de Transformação. É importante observar que esse crescimento da produtividade se deu de forma “virtuosa”, posto que ocorreu por meio de expansão das horas pagas e aumento mais que proporcional da produção física. Não houve, portanto, prejuízo ao emprego industrial, padrão esse diverso do observado na década de 90 do século passado, que também foi marcada por forte expansão da produtividade. Entre 2004 e 2007, além do referido aumento da produtividade, verifica-se um crescimento de 21,7% da produção física e de 5,3% das horas pagas. Esse padrão é importante, porque reforça o mecanismo de operação do mercado de consumo de massas ao não contribuir para uma redução da massa salarial, como ocorre quando a expansão da produtividade se dá com redução do emprego de mão-de-obra.

Ao se analisar a evolução da produtividade nos setores de consumo de massas<sup>21</sup>, observa-se, de maneira geral, o mesmo padrão positivo encontrado no desempenho da Indústria

20 A produtividade foi calculada dividindo-se a produção física da Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física – PIM-PF do IBGE pelas horas trabalhadas da Pesquisa Industrial Mensal de Emprego – PMES do mesmo instituto de pesquisa.

21 Nessa análise, foram considerados os setores: Alimentos e bebidas; Fumo; Têxtil; Vestuário; Calçados e couro; Produtos Químicos (que engloba: Produtos Farmacêuticos; Sabões, Produtos de Limpeza e Artigos de Perfumaria; e Outros Produtos Químicos); e Fabricação de Outros Produtos da Indústria de Transformação (que engloba: Artigos de Mobiliário e Produtos Diversos). Trata-se de detalhamento inferior ao utilizado na análise da evolução do consumo e dos investimentos, decorrente de limitações dos dados disponíveis nas pesquisas utilizadas para a análise (PIM-PF e PIMES do IBGE). Nesse grau de desagregação dos dados não é possível analisar, por exemplo, o setor de Eletrodomésticos, muito diluído na rubrica Máquinas e Aparelhos Elétricos, Eletrônicos, de Precisão e de Comunicação, nem a Fabricação de Caminhões e Ônibus, agregada em Fabricação de Meios de Transporte.

como um todo. As exceções negativas ficam por conta dos setores alimentos e bebidas, vestuário e calçados, e couro. No primeiro caso, apesar da expansão da produção física e das horas pagas, houve redução na produtividade de 7,7% no período. Já no caso de vestuário e calçados, e couro, até houve expansão da produtividade (20,2% e 28,4%, respectivamente), mas a mesma foi acompanhada de retração na produção física e nas horas pagas.

O círculo virtuoso do crescimento baseado na expansão do consumo de massas completa-se com o funcionamento dos mecanismos de repasse dos ganhos de produtividade ao poder aquisitivo das famílias trabalhadoras. Quanto a esse aspecto, a evolução da Folha de Pagamento Real por Trabalhador entre 2004 e 2007 apresenta resultados positivos. Para a indústria em geral foi registrado um crescimento de 15,1% dessa variável no período, expansão essa semelhante à identificada na Indústria de Transformação (14,3%) e que se repete em todos os setores identificados como diretamente relacionados ao consumo de massas.

**TABELA 16 - EVOLUÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO REAL POR TRABALHADOR, DA PRODUÇÃO FÍSICA, DAS HORAS PAGAS E DA PRODUTIVIDADE PARA A INDÚSTRIA EM GERAL, PARA A INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO E PARA SETORES DIRETAMENTE RELACIONADOS AO CONSUMO DE MASSAS (2004-2007)**

Setor/Variável	Ano/Período				
	2004	2005	2006	2007	2004-2007
<b>Indústria geral</b>					
Folha pagamento real	7,7%	2,3%	1,4%	3,1%	15,2%
Produção Física	8,3%	3,1%	2,8%	6,0%	21,7%
Horas pagas	2,1%	1,0%	0,4%	1,8%	5,3%
Produtividade	6,1%	2,1%	2,5%	4,2%	15,6%
<b>Indústria de transformação</b>					
Folha pagamento real	7,6%	2,2%	1,2%	2,7%	14,3%
Produção Física	8,5%	2,7%	2,6%	6,0%	21,2%
Horas pagas	2,0%	1,1%	0,3%	1,8%	5,2%
Produtividade	6,4%	1,6%	2,3%	4,2%	15,2%
<b>Alimentos e bebidas</b>					
Folha pagamento real	4,8%	3,4%	-3,3%	1,3%	6,2%
Produção Física	4,5%	2,0%	3,1%	3,3%	13,6%
Horas pagas	2,9%	7,4%	7,2%	4,0%	23,1%
Produtividade	1,6%	-5,0%	-3,7%	-0,6%	-7,7%
<b>Fumo</b>					
Folha pagamento real	1,6%	6,3%	-0,8%	3,7%	3,1%
Produção Física	18,9%	-0,9%	3,9%	-8,1%	12,6%
Horas pagas	23,5%	-0,8%	-4,5%	-15,3%	-1,0%
Produtividade	-3,7%	-0,1%	8,9%	8,5%	13,7%
<b>Têxtil</b>					
Folha pagamento real	-1,1%	0,0%	-0,3%	3,3%	1,9%
Produção Física	10,1%	-2,1%	1,5%	3,8%	13,6%
Horas pagas	-0,7%	1,1%	-1,5%	2,2%	1,0%
Produtividade	10,9%	-3,1%	3,1%	1,6%	12,5%

Setor/Variável	Ano/Período				
	2004	2005	2006	2007	2004-2007
<b>Vestuário</b>					
Folha pagamento real	6,6%	4,6%	5,1%	6,6%	24,8%
Produção Física	1,6%	-5,1%	-5,1%	5,1%	-3,9%
Horas pagas	-7,9%	-2,9%	-5,9%	-5,0%	-20,0%
Produtividade	10,3%	-2,2%	0,8%	10,6%	20,2%
<b>Calçados e couro</b>					
Folha pagamento real	6,1%	2,9%	0,3%	5,2%	15,3%
Produção Física	2,3%	-3,2%	-2,7%	-2,2%	-5,8%
Horas pagas	-0,4%	-11,0%	-8,5%	-9,6%	-26,6%
Produtividade	2,8%	8,7%	6,3%	8,2%	28,4%
<b>Produtos químicos</b>					
Folha pagamento real	5,8%	1,9%	12,3%	8,9%	31,8%
Produção Física	6,7%	2,1%	0,5%	4,8%	14,9%
Horas pagas	1,4%	0,4%	1,4%	2,3%	5,6%
Produtividade	5,2%	1,7%	-0,8%	2,5%	8,8%
<b>Fabricação de outros produtos da indústria de transformação</b>					
Folha pagamento real	6,2%	3,1%	-4,4%	3,4%	8,2%
Produção Física	8,6%	4,1%	3,9%	3,4%	21,5%
Horas pagas	-1,9%	-2,8%	1,4%	4,1%	0,6%
Produtividade	10,6%	7,0%	2,5%	-0,6%	20,7%

Fonte: IBGE, PIMES e PIM-PF. Elaboração: SPI/MP.

## 6. DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO DO MODELO DE CONSUMO DE MASSA NO BRASIL

A análise do período correspondente ao PPA 2004-2007 mostrou a evolução conjuntural favorável do mercado de consumo de massa. Entretanto, a sustentação do círculo virtuoso do consumo de massa de caráter estrutural coloca como desafio a necessidade de intensificar o crescimento.

O crescimento sustentado passa necessariamente pela elevação das taxas de investimento que, no final de 2007, respondia por 17,6% do PIB. Cabe ressaltar que o investimento é o componente da demanda agregada com maior capacidade de alavancar a expansão da economia por seus efeitos sobre a geração de renda para o consumo das famílias e criação da demanda para os setores fornecedores de insumos. Neste sentido, a importância dos investimentos em infra-estrutura consubstanciados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como forma de se evitar gargalos que poderiam inviabilizar um ciclo de crescimento sustentado. No caso do setor privado, a ampliação das suas taxas de investimento no futuro estará condicionada a fatores como: a trajetória declinante das taxas de juros, o estado de confiança dos empresários, o grau de utilização da capacidade produtiva e a rentabilidade esperada dos investimentos.

A continuidade do movimento de recomposição no mercado de trabalho e expansão da renda, verificado no período 2004-2007 também depende, em grande medida, da elevação das taxas de crescimento. Nesse período, verificaram-se avanços importantes na geração de postos de trabalho formais e incremento dos rendimentos, especialmente, dos estratos inferiores da distribuição, o que foi favorecido pelas diversas políticas públicas, como, por exemplo, as de transferência de renda, valorização do salário mínimo e expansão do crédito à pessoa física. Neste sentido, a aceleração do crescimento reforçaria estas tendências favoráveis, já que produziria um aumento da ocupação acima do crescimento da população economicamente ativa (PEA), o que ampliaria o poder de barganha dos trabalhadores e se refletiria em elevação dos salários.

Outro desafio que se coloca à consolidação do modelo de consumo de massa está associado à ampliação dos investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), os quais elevariam a competitividade da economia e viabilizariam ganhos de produtividade passíveis de transmissão aos salários.

Os dados da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) apontam que, em 2007, os produtos industriais classificados como alta e média tecnologia correspondem apenas a 29% das exportações brasileiras. Desta forma, é importante que a política industrial direcione esforços para os setores e atividades intensivos em tecnologia, os quais são menos suscetíveis às oscilações da economia mundial, como ocorre no caso dos produtos primários. Neste contexto, a Política de Desenvolvimento Produtivo, cuja coordenação geral cabe ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), tem como desafios: a ampliação da capacidade de oferta, passando a uma taxa de investimento de 17,6% do PIB, em 2007, para 21% em 2010; a preservação da robustez do balanço de

pagamentos com a ampliação da participação do País nas exportações mundiais de 1,18% do PIB, em 2007, para 1,25%, em 2010; a elevação da capacidade de inovação com a meta de elevar o investimento privado em P&D de 0,51% do PIB, em 2005, para 0,65% em 2010; e, por fim, o fortalecimento das médias e pequenas empresas com o aumento em 10% do número destas empresas exportadoras até 2010. Em 2006, havia 11,8 mil médias e pequenas empresas exportadoras.

O período do PPA 2004-2007 caracterizou-se por um bom desempenho do setor externo associado a fatores como o crescimento da economia mundial, evolução favorável dos preços de alguns dos principais produtos exportados pelo País e pela liquidez internacional, os quais possibilitaram ao País acumular reservas internacionais e reduzir a dívida externa. No entanto, a retomada do crescimento leva naturalmente à elevação das importações, o que reforça a importância das políticas públicas que estimulem os setores exportadores como forma de se evitar que o crescimento seja barrado pela restrição externa.

O outro ponto que se coloca como desafio e que tem se mostrado historicamente frágil no Brasil refere-se à transmissão da produtividade aos rendimentos das famílias trabalhadoras. No período 2004-2007, observou-se um cenário benigno de ganhos de produtividade com geração de empregos, ao contrário da década de 90, que se caracterizou por uma reestruturação defensiva com a obtenção dos ganhos de produtividade a custas da perda de empregos. Todavia, a intensificação da passagem dos ganhos de produtividade aos salários parece transcender os mecanismos meramente econômicos e passa pela criação de espaços institucionais que permitam o estabelecimento de pactos sociais entre empresários e empregados para ampliação da participação dos salários nos lucros.

O grau de concentração dos mercados mostra que o principal desafio à consolidação de fato do mercado de massa no Brasil passa pela desconcentração da riqueza e pela democratização do acesso aos meios de produção. Desta forma, a produção de uma sociedade coesa com redução da diferença dos padrões de vida dos seus habitantes somente será conseguida através da reversão do quadro de concentração de renda característico da formação histórica brasileira.





## **II - CENÁRIO DE CRESCIMENTO**





## INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta a avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do PPA 2004-2007, enfocando o crescimento econômico registrado no período do PPA. Além disso, analisa a evolução da oferta agregada, do setor externo e do setor público, e o comportamento da poupança e dos investimentos agregados.

### 1. EVOLUÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO

No ano de 2007, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou a nova metodologia para o cálculo das contas nacionais, a qual passou a incorporar os resultados das pesquisas setoriais do IBGE nas áreas da indústria, construção civil, comércio e serviços, além de outras pesquisas como as referentes à Agropecuária e à População. Também foram incorporadas informações tributárias e atualizados conceitos, definições e recomendações das Nações Unidas e de outros organismos internacionais, que permitiram aperfeiçoar a qualidade dos resultados.

A nova série de contas nacionais tem como referência inicial o ano de 2000. No entanto, os aperfeiçoamentos introduzidos, inviabilizam a comparação do resultado efetivo com previsões realizadas com base na série de contas nacionais referenciadas na metodologia anterior. Isso ocorre porque se alteraram não apenas as taxas de crescimento, mas também as relações entre as variáveis econômicas que compõem o produto nacional, sendo relevante mencionar o aumento da participação da atividade serviços em relação à atividade indústria.

O crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no período de 2004-2007 atingiu 19,3%, com um crescimento médio anual de 4,5%, e resultou das importantes transformações pelas quais passou o País em suas relações econômicas e institucionais internas e com o exterior.

A estabilidade econômica alcançada com o regime de metas de inflação, o regime de câmbio flutuante e a austeridade fiscal possibilitaram retomar o crescimento do PIB em condições sustentáveis, com aumento do emprego e da elevação da renda real. Ao mesmo tempo, a melhora na trajetória das contas públicas, com a redução do endividamento permitiu realizar e ampliar investimentos sociais e reduzir a desigualdade de renda, tanto pessoal quanto regional.

O ambiente externo, com o crescimento do PIB mundial e a grande liquidez de recursos, favoreceu as políticas adotadas internamente e, assim, o Brasil pôde elevar sua participação nas exportações mundiais e, com a redução da dívida externa e aumento das reservas internacionais, alcançar uma posição de credor líquido em relação ao exterior.

## 2. OFERTA AGREGADA

Sob a ótica da oferta, as maiores contribuições para o crescimento do PIB no período do PPA 2004-2007 vieram da indústria, que teve uma expansão de 18,8% e da atividade serviços, que aumentou 18,3%.

O setor agropecuário foi penalizado em 2004 e 2005 por condições climáticas adversas que reduziram a produção de cereais, leguminosas e oleaginosas. Porém, nos anos seguintes, além do clima favorável, a elevação dos preços internacionais de produtos agrícolas e a maior utilização de insumos permitiram elevar o patamar de produção, atingindo em 2007 uma safra recorde de grãos de 133,3 milhões de toneladas.

O reajuste de preços mínimos, a reprogramação de dívidas e as medidas adotadas no âmbito do Programa Nacional de Agricultura Familiar durante esse período permitiram fortalecer o setor, que vem se beneficiando da maior demanda global por alimentos e por combustíveis renováveis.

Na atividade indústria, por sua vez, os setores com maior destaque foram a indústria de Transformação, com crescimento de 17,7% e a da construção civil, com alta de 19,1%. O desempenho da Indústria de Transformação deveu-se principalmente ao aumento da produção de bens de capital e de bens de consumo duráveis.

Com a inflação sob controle, a estabilidade econômica, os juros em trajetória decrescente, o aumento do consumo das famílias e a expectativa positiva dos empresários consolidou-se o quadro adequado para a expansão dos investimentos privados. Adicionalmente, medidas de desoneração tributária impulsionaram a aquisição de máquinas e equipamentos e elevaram a produção de bens de capital que, no ano de 2007, cresceu 19,5%.

**TABELA 17 - CRESCIMENTO REAL DO PIB 2004-2007,  
SEGUNDO A ÓTICA DA OFERTA AGREGADA –  
PORCENTAGEM AO ANO**

	2004	2005	2006	2007
PIB	5,7	3,2	3,8	5,4
Agropecuária	2,3	0,3	4,2	5,3
Indústria	7,9	2,1	2,9	4,9
Serviços	5,0	3,7	3,8	4,7

Fonte: MF/SPE

Nesse novo ciclo econômico, a Indústria da Construção Civil, que entre 2001 e 2003 registrou taxas negativas de variação, passou a apresentar taxas positivas crescentes. Essa trajetória no período do PPA deveu-se não só à estabilidade econômica e à taxa de juros declinante, como ao aumento da massa real de salários, decorrente do emprego e do rendimento, às medidas de crédito específicas e à redução de tributos incidentes sobre insumos utilizados pelo setor.

Por suas características, a construção civil depende de recursos financeiros de longo prazo. Assim, além da redução dos juros, foram ampliadas as aplicações financeiras direcionadas ao setor e aperfeiçoada a legislação, de forma a incentivar e a garantir maior segurança ao comprador de imóveis, esses fatores contribuíram para impulsionar o segmento de habitações e o setor como um todo.

Em Serviços, os principais responsáveis pela expansão da atividade foram o comércio e a intermediação financeira. O aumento do comércio em 25,9% nesse período foi o efeito do aumento de 20,9% no consumo das famílias, que decorreu: da ampliação da atividade econômica, do aumento da renda, da redução do desemprego e da ampliação das transferências de renda por meio de programas sociais.

Outro fator que impulsionou o consumo das famílias e o comércio foi a forte expansão do crédito, que passou de 24,0% do PIB em dezembro de 2003 para 34,7% em dezembro de 2007, um aumento de 10,7 pontos percentuais. Essa ampliação do crédito, mesmo com a redução da diferença entre os juros pagos na captação e os cobrados nos empréstimos (*spread*), possibilitou um crescimento de 31,0% na atividade de intermediação financeira.

O aumento do volume de crédito na economia refletiu uma política voltada para ampliar e facilitar o acesso de segmentos da população ao sistema financeiro. A facilidade na abertura de contas correntes e, especialmente, na obtenção de crédito com prazo mais longo e taxas de juros menores, teve um papel fundamental para ampliar a capacidade de consumo dos segmentos mais pobres da população. Adicionalmente, a política de crédito para pequenos empresários (microcrédito) e para agricultores familiares (PRONAF) ampliou a capacidade de geração de renda em pequenos negócios, reduzindo as desigualdades sociais.

O aumento da produção industrial de bens de consumo e de bens de capital, para atender ao aumento da renda das famílias e ao investimento, refletiu-se em forte aumento do emprego. E, tão importante quanto a redução da taxa de desemprego, da média de 12,3% em 2003 para 9,3% em 2007, foi o expressivo aumento do emprego com carteira assinada.

A criação de empregos formais passou de 645 mil durante o ano de 2003 para 1.617 mil durante 2007. Essa mudança de patamar na geração de empregos foi decorrente da expansão da atividade econômica e de medidas simplificadoras como o regime de tributação do Simples que possibilitou a legalização de pequenos empreendimentos e a formalização de seus empregados.

O aumento do emprego formal gera efeitos positivos não apenas sobre o mercado de trabalho como também sobre a evolução das contas públicas, uma vez que o maior número de contribuintes para o sistema previdenciário reduz o seu *deficit*.

O ambiente positivo da economia e sua perspectiva de crescimento sustentado levaram a um significativo aumento na captação de recursos pelas empresas por meio do mercado de capitais. A abertura do capital das empresas permitiu a democratização da propriedade ao mesmo tempo que disponibilizou recursos financeiros de menor custo, permitindo elevar os investimentos de prazo mais longo.

### 3. DEMANDA AGREGADA

Sob a ótica da demanda os componentes que apresentaram a maior taxa de variação e tiveram a maior contribuição para o crescimento do PIB foram o Consumo das Famílias e a Formação Bruta de Capital (investimento). Esses foram os dois principais fatores que elevaram a absorção doméstica de bens e serviços.

**TABELA 18 - CRESCIMENTO REAL DO PIB 2004-2007, SEGUNDO A ÓTICA DA DEMANDA AGREGADA - PORCENTAGEM AO ANO**

	2004	2005	2006	2007
PIB	5,7	3,2	3,8	5,4
Consumo das Famílias	3,8	4,5	4,6	6,5
Consumo do Governo	4,1	2,3	2,8	3,1
Investimento	9,1	3,6	10,0	13,4
Exportações de Bens e Serviços	15,3	9,3	4,7	6,6
Importações de Bens e Serviços	13,3	8,5	18,3	20,7

Fonte: MF/SPE

O aumento no Consumo das Famílias foi o resultado da ampliação do emprego, da renda, da política de recuperação do poder de compra do salário mínimo, dos programas de transferência de renda e da ampliação do volume de crédito para pessoa física.

A massa de rendimentos em termos reais teve uma elevação de 25,9% entre 2003 e 2007. Para esse desempenho contribuiu a elevação do emprego, que subiu 11,8%, e o aumento real da renda, que cresceu 12,5%, beneficiado pela taxa de inflação em declínio. Adicionalmente, a política de valorização do salário mínimo assegurou reajustes acima da inflação, que levaram a um crescimento de 34,1%, em termos reais, entre 2003 e 2007.

O emprego, como citado, não apenas cresceu de forma vigorosa como teve uma substancial melhora em sua qualidade, com a expansão mais significativa do emprego formal, que permite o acesso do trabalhador ao mercado de crédito, o qual proporciona financiamentos em prazos maiores e menores juros.

Durante esse período foram implementadas medidas que facilitaram o acesso dos segmentos mais pobres da população ao sistema bancário e ao mercado financeiro. Ao mesmo tempo, a redução da taxa básica de juros de 16,50% ao ano em dezembro de 2003 para 11,25% em dezembro de 2007 - mesmo respondendo ao ritmo em que evoluía a inflação - levou a um declínio nas taxas de juros de mercado.

Esse fator, em conjunto com a ampliação de prazos de financiamento e o quadro positivo no mercado de trabalho possibilitou uma significativa expansão do volume de crédito. Houve um crescimento de 46,3%, em termos reais, nas novas concessões de crédito para pessoa física entre 2003 e 2007.

Para as empresas o saldo dos empréstimos aumentou 122,0% em termos nominais entre dezembro de 2003 e de 2007, o que, agregado com o aumento do crédito para as famílias, levou a uma ampliação do crédito como percentual do PIB de 24,0% em 2003 para 34,7% em 2007.

Esse aumento do crédito às empresas possibilitou que, em um ambiente econômico de crescimento, os investimentos planejados pudessem ser financiados. Dessa forma, a Formação Bruta de Capital Fixo teve um desempenho bastante significativo no período do PPA 2004-2007, registrando uma taxa média anual de 9,0%.

O ritmo estável e controlado da inflação, a previsibilidade do crescimento econômico, as medidas adotadas de política tributária (desonerando máquinas e equipamentos) e de crédito (redução da Taxa de Juros de Longo Prazo) permitiram um aumento nas atividades da construção civil, particularmente no segmento de habitações, e na aquisição de máquinas e equipamentos, como citado anteriormente.

Para esse desempenho contribuiu a expansão dos desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para os diversos segmentos produtivos e que, durante o período do PPA, registrou uma taxa de crescimento real de 12,3% ao ano.

O aumento dos investimentos possibilita a expansão da capacidade produtiva, porém sua maturação exige um período de tempo específico para cada atividade. Dessa forma, o aumento da demanda por bens e serviços para consumo final, e mesmo de bens para investimento, teve como contrapartida a redução no saldo comercial.

Adicionalmente, o retorno da taxa de câmbio para um patamar mais baixo, condizente com a melhora dos fundamentos da economia brasileira, contribuiu para que a produção priorizasse o consumo doméstico, ao tempo em que aumentavam as importações de bens de consumo e de capital.

#### 4. SETOR EXTERNO

O saldo em conta corrente no período do PPA 2004-2007 refletiu o crescimento da demanda doméstica e, após seu ponto máximo em 2004 (quando atingiu 1,36% do PIB), foi declinando até registrar um saldo negativo de 0,23 do PIB em 2007.

Esse comportamento, que é compatível com o atual ciclo de expansão de investimento e a inserção de novos segmentos da população no mercado de consumo, deveu-se principalmente à redução do saldo comercial de bens.

As exportações brasileiras de bens mantiveram ao longo do período uma trajetória de expansão, que possibilitou, inclusive, elevar suavemente a participação do Brasil nas exportações mundiais, passando de 1,0% em 2003 para 1,2% em 2006. O aumento das vendas externas, no entanto, vem ocorrendo com taxas de variação decrescentes, refletindo a reorientação da produção para atender ao mercado doméstico em crescimento e o ajustamento ao menor patamar da taxa de câmbio.

Por outro lado, a elevação das importações de bens ocorreu com taxas crescentes, principalmente as de bens de consumo duráveis e de bens de capital, decorrentes da taxa de câmbio estável e em menor patamar, e ao aumento do consumo das famílias e do volume de investimento.

**TABELA19 – SALDO EM CONTA CORRENTE 2004-2007 EM PORCENTAGEM DO PIB**

	2004	2005	2006	2007
Conta Corrente	1,4	1,1	0,8	-0,2
Exportações de Bens e Serviços	16,4	15,1	14,6	13,9
Importações de Bens e Serviços	-12,5	-11,5	-11,7	-12,4
Rendas	-3,0	-2,9	-2,5	-2,1
Transferências Unilaterais	0,5	0,4	0,4	0,3

Fonte: MF/SPE

## 5. POLÍTICA FISCAL

A política fiscal no período do PPA 2004-2007 foi pautada por três objetivos principais: redução do endividamento público como proporção do PIB, por meio da obtenção de *superávits* primários, aumento dos investimentos na área social e ampliação dos investimentos públicos em infra-estrutura. Também é válido destacar que, não houve, nesse período, nenhum aumento de alíquota ou da base de cálculo, pelo contrário, a legislação tributária, especialmente a partir de 2005, foi aperfeiçoada no sentido de desonerar investimentos produtivos, bens de capital e setores estratégicos para o crescimento da economia. Em decorrência dessas medidas, que contribuíram para o aumento da atividade econômica, houve um aumento na arrecadação federal de tributos.

**TABELA 20 - SALDO EM CONTA CORRENTE 2004-2007 EM PORCENTAGEM DO PIB<sup>(1)</sup>**

	2004		2005		2006		2007	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
1. RECEITA TOTAL	23,23	21,89	23,00	22,85	23,00	23,39	23,03	24,24
1.1 Receita Administrada pela RFB, líquida de incentivos fiscais	15,84	14,77	15,81	15,51	15,78	15,40	15,79	16,32
1.2 Arrecadação Líquida para o RGPS	5,35	4,83	5,30	5,05	5,34	5,29	5,36	5,49
1.3 Demais Receitas	2,05	2,29	1,89	2,30	1,88	2,70	1,88	2,44
2. Transferências a Entes Subnacionais	3,48	3,28	3,44	3,93	3,44	3,88	3,47	4,01
3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)	19,76	18,61	19,56	18,93	19,56	19,50	19,56	20,24
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	17,31	16,12	17,11	16,91	17,11	17,61	17,11	18,45
4. Servidores Ativos e Inativos	4,85	4,61	4,65	4,38	4,48	4,61	4,31	4,63
4.1 Benefício da Previdência	7,17	6,49	7,10	6,84	7,10	7,13	7,04	7,15
4.2 Outras Despesas Obrigatórias	5,29	1,42	5,36	1,67	5,53	1,74	5,76	1,83
5. RESULTADO PRIMÁRIO	2,45	2,70	2,45	2,60	2,45	2,20	2,45	2,32

Fonte: MP/SOF. Elaboração: MF/SPE.

Nota: <sup>(1)</sup> Os valores previstos referem-se às projeções quando da elaboração do PPA 2004-2007, não considerando a nova metodologia do PIB. Por sua vez, os valores realizados consideram a nova metodologia de cálculo do PIB.

Em 2007, especificamente, a abertura de capital das empresas foi uma característica emblemática do crescimento econômico. As receitas elevaram-se em 0,86% do PIB em relação ao ano anterior, o que se deveu, em grande medida, à tributação relativa ao processo de abertura de capital das empresas que buscaram o financiamento de seus investimentos de longo prazo no mercado de capitais.

No que concerne às despesas orçamentárias, verificou-se um aumento gradual em decorrência da recomposição do poder de compra dos benefícios previdenciários e do aumento dos investimentos sociais. Apesar dessa elevação, o desempenho das receitas assegurou que se alcançasse um *superavit* primário de 2,32% do PIB em 2007.

A política fiscal foi orientada, durante o período, para que a consecução das metas de *superavit* primário permitisse a redução do endividamento como proporção do PIB. Além

do cumprimento das metas anuais de *superavit* primário e da apreciação da taxa de câmbio, nesse período, deve-se destacar que a nova metodologia do PIB, ao aumentar seu valor, propiciou uma melhora sensível na trajetória da relação dívida/PIB, contribuindo para que se superassem as previsões e houvesse uma forte redução, de 4,5 pontos percentuais, entre os anos de 2004 e 2007 na relação dívida/PIB.

**TABELA 21 - PRINCIPAIS PARÂMETROS QUE CONDICIONAM  
O ENDIVIDAMENTO DO SETOR PÚBLICO EM 2004-2007**

Variáveis	2004	2005	2006	2007
	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
Taxa real de crescimento do PIB	5,7	3,2	3,8	5,4
Inflação IGP-DI Acumulada em 12 meses (% a.a)	12,1	1,2	3,8	7,9
Inflação IPCA Acumulada em 12 meses (% a.a)	7,6	5,7	3,1	4,5
Taxa de câmbio R\$/US\$ (valor ao final do ano)	2,7	2,3	2,1	1,8
Dívida Líquida do setor público (em % do PIB)	47	46,5	44,7	42,7

Fonte: Bacen. Elaboração: MF/SPE.



## 6. INVESTIMENTO E POUPANÇA

A absorção doméstica de bens e serviços aumentou 2,3 pontos percentuais em relação ao PIB entre 2004 e 2007. Essa elevação refletiu a maior demanda por bens e serviços finais no período do PPA, que cresceu 1,5 ponto percentual, e foi resultado da ampliação da base de consumo, mas tão importante quanto esse desempenho do consumo final de bens e serviços, nesse período, foi o aumento na taxa de investimento que atingiu 17,9% do PIB em 2007.

Essa trajetória do investimento nos últimos anos indica um importante aumento da capacidade produtiva, o que permitirá o crescimento sustentado sem pressões inflacionárias decorrentes da oferta doméstica nos próximos anos. Ao mesmo tempo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), implementado em 2007, ao coordenar e priorizar os investimentos projetados irá contribuir para elevar, ainda mais, o ritmo de expansão da taxa de investimento.

A melhora dos fundamentos econômicos do País, no período do PPA 2004-2007, melhorou a atratividade dos investimentos realizados no Brasil. Em um primeiro momento, o cenário favorável resultou na queda do indicador de risco dos títulos brasileiros, que passou de 489 pontos em dezembro de 2003 para 214 pontos em dezembro de 2007. À medida que o indicador de risco declinava e aumentava a confiança no futuro da economia brasileira, cresciam os investimentos estrangeiros diretos que passaram de 1,8% do PIB em dezembro de 2003 para 2,7% do PIB em dezembro de 2007.

O maior fluxo de investimento direto e em carteira, por outro lado, colaborou para a apreciação da taxa de câmbio no período e foi um fator positivo para a capitalização das empresas, para o aumento da capacidade instalada, para a modernização tecnológica e para a elevação da produtividade da economia.

Assim, a recuperação da taxa de investimento a uma velocidade maior do que a da poupança interna levou a uma absorção de poupança externa em 2007, pela primeira vez desde 2002, para financiar a expansão da estrutura produtiva do País.

A incorporação de novos segmentos da população ao mercado de consumo, por meio de programas de transferência de renda e da ampliação do emprego permitiu elevar a participação do consumo no PIB. Tão importante quanto esse movimento foi o fato de ele vir conjugado com a recuperação da taxa de poupança que passou de 16% em 2003 para 17,6% em 2007, indicando a solidez do crescimento econômico e a sua sustentabilidade a longo prazo.

**TABELA 22 - CONSUMO, POUPANÇA E INVESTIMENTO 2004-2007  
EM PORCENTAGEM DO PIB**

	2004	2005	2006	2007
Absorção Doméstica	96,1	96,4	97,1	98,5
Consumo Final	79,0	80,2	80,2	80,5
Investimento	17,1	16,2	16,9	17,9
Saldo em Bens e Serviços	3,9	3,6	2,9	1,5
Rendas e Transf. Correntes	-2,5	-2,5	-2,1	-1,8
Saldo em Conta Corrente	1,4	1,1	0,8	-0,2
Poupança	17,1	16,2	16,9	17,9
Poupança Interna	18,5	17,3	17,7	17,6
Poupança Externa	-1,4	-1,1	-0,8	0,3

Fonte: MF/SPE



## **III – METAS PRIORITÁRIAS**



## INTRODUÇÃO

Na Mensagem Presidencial do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 foram selecionadas e destacadas metas prioritárias para serem acompanhadas no período do Plano. Os resultados das metas, ao final de 2007, são apresentados abaixo seguidos de uma breve avaliação quanto aos fatores que favoreceram ou dificultaram o alcance das metas.

### 1. EMPREGO, PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) E EXPORTAÇÃO

**Criação de 7,8 milhões de postos de trabalho com expansão das taxas de crescimento do PIB, atingindo 18% até 2007. Evolução favorável do balanço de pagamentos por meio do crescimento das exportações.**

Itens	Metas até 2007	Realizado	Porcentagem Realizada da Meta
Criação de postos de trabalho	7,8 milhões	9,1 milhões	116,7%
Expansão da taxa de crescimento do PIB	De 3,5% em 2004 para 5% em 2007	5,4%	126,7%
Redução da taxa anual de inflação (IPCA) entre 2003 e 2007	De 9,1% para 4%	4,5%	90,2%
Crescimento do comércio exterior – Exportação e importação de bens e serviços	De US\$ 140 bilhões (em 2003) para US\$ 210 bilhões (em 2007)	US\$ 306,97 bilhões	238,5%
Saldo da Balança Comercial – em cada ano	Entre US\$ 17,0 bilhões e US\$ 21,0 bilhões	US\$ 40 bilhões	235,0%

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

#### Criação de postos de trabalho

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) demonstram incremento de 9,1 milhões de postos de trabalho no período<sup>22</sup>. Tal pesquisa capta, além do emprego formal de trabalhadores celetistas, os estatutários, os avulsos, os temporários, os informais e os empregados domésticos. Nesse sentido o número de ocupados em 2006 alcançou 89,3 milhões de pessoas, ante 80,1 milhões em 2003<sup>23</sup>, com aumento da participação feminina no total das ocupações passando de 33,2 milhões para 37,9 milhões. Ainda, a taxa de desocupação, que, em 2003, era de 9,7%, reduziu-se para 8,4% em 2006.

22 Os dados da Pnad relativos ao ano de 2007 ainda não foram divulgados, pois são coletados de outubro a dezembro do ano “n” e divulgados em setembro de “n+1”.

23 Os valores relativos ao ano de 2003 excluem o Norte rural, incorporado à Pnad a partir de 2004.

**GRÁFICO 13 - TAXA DE DESOCUPAÇÃO (%)**  
**PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE - BRASIL**



Fonte: Pnad

O nível de ocupação, por sua vez, partiu de 55,4%, em 2003, e atingiu 57,2% em 2006, refletindo o crescimento do número de pessoas ocupadas em relação às pessoas em idade ativa. A taxa de atividade, mensurada pelo percentual de pessoas economicamente ativas em relação às pessoas de 10 anos ou mais de idade, teve um pequeno incremento no período (de 61,4% para 62,4%), com destaque para o aumento da participação feminina, que passou de 50,7% para 52,6% ao passo que a participação dos homens permaneceu inalterado em 72,9%.

Considerando-se apenas os vínculos empregatícios celetistas, o saldo entre admissões e desligamentos do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) indica que, entre janeiro de 2004 e dezembro de 2007, registrou-se a criação de mais de 5,6 milhões de empregos com carteira de trabalho assinada, com o setor de serviços respondendo por 38,2% desse total, seguido pelo comércio, com 27,3%, e pela Indústria de Transformação, com 23,6%.

### **Crescimento do comércio exterior – Exportação e Importação de Bens e Serviços**

A meta prevista para o final de 2007 foi ultrapassada. Em 2007, o comércio exterior brasileiro foi de US\$ 306,97 bilhões, 46,18% maior do que o valor previsto (US\$ 210 bilhões). Vale destacar que as exportações e importações de bens foram de US\$ 160,6 bilhões e US\$ 120,6 bilhões, respectivamente. Portanto, no período do PPA 2004-2007, o comércio exterior brasileiro de bens apresentou crescimento de 136%, se comparado com o final de 2003, quando era de US\$ 121,4 bilhões, sendo US\$ 73,1 bilhões de exportações e US\$ 48,3 bilhões de importações. As exportações cresceram 119% e as importações 150%. Importante ressaltar que a pauta de importação apresenta forte correlação com investimento produtivo, principalmente para o processo de modernização industrial. Em 2007, a compra de matéria-prima e intermediários representou 49,3% da pauta total e a de bens de capital, 20,8%.

Segundo a Organização Mundial do Comércio (dados de abril de 2008), o Brasil respondeu por 1,16% das exportações mundiais em 2007, um expressivo resultado porquanto a

participação brasileira havia estagnado abaixo de 1% no período entre 1995 a 2003. Somente em 2004 o percentual superou 1%, mais precisamente 1,05%, aumentando para 1,13% e 1,14, em 2005 e 2006, respectivamente. Tal dado retrata que as exportações brasileiras cresceram acima da média mundial no período do PPA 2004-2007. O crescimento em 2007 com relação a 2006 foi de 16,6%, acima da média mundial que foi de 14,8%. Em 2007, o Brasil ficou em 23º lugar no ranking dos países exportadores, a mesma posição observada em 2006.

### **Saldo da Balança Comercial – em cada ano**

Em consonância com o aumento das exportações, a meta de saldo da balança comercial foi amplamente superada. Já no primeiro ano do PPA 2004-2007, a meta foi 60% maior do que a prevista, *superavit* de US\$ 33,7 bilhões, considerando a opção mais ambiciosa, ou seja, *superavit* anual de US\$ 21,0 bilhões. Se considerada a meta mais modesta de US\$ 17,0 bilhões de *superavit* anual, este crescimento chegaria a quase 100%. Em 2005, o aumento foi ainda maior, com *superavit* de US\$ 42,0 bilhões, ampliado para US\$ 43,4 bilhões em 2006. Houve ligeira queda do *superavit* em 2007, quando alcançou US\$ 40 bilhões, entretanto, bem acima da meta prevista de um *superavit* anual variando de no mínimo US\$ 17,0 bilhões para um máximo de US\$ 21,0 bilhões.

## 2. EDUCAÇÃO<sup>1</sup>

**Redução do analfabetismo no Brasil, alfabetizando 7,7 milhões de pessoas. 98% da população com idade entre 7 a 14 anos na escola.**

Itens	Metas até 2007	Realizado			Porcentagem Realizada da Meta
Analfabetismo Absoluto – Número de alfabetizados (em 2007 a quantidade se refere ao acumulado de 2004 a 2007)	7,7 milhões	6,3 milhões			81,8%
Ensino Fundamental – Crianças de 7 a 14 anos matriculadas – (percentual será atingido em 2007)	98%	97,7%			99,6%
Ensino Médio – Quantidade de alunos matriculados (2003 = 8,7 milhões)	9 milhões	8,4 milhões			93,3%
Capacitação de professores da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – Professores Capacitados	560 mil	632 mil			112,9%
Ensino Fundamental para Jovens e Adultos – Novas matrículas	13,2 milhões	Ano	( <sup>2</sup> )	( <sup>3</sup> )	(4) N/A
		2004 =	1.553.483	1.866.192	
		2005 =	1.488.574	1.906.976	
		2006 =	1.487.072	2.029.153	
		2007 =	1.142.703	1.710.802	
(dados extraídos do Censo Escolar INEP/MEC 2004 a 2007)					
Distribuição de Livros Didáticos para o Ensino Fundamental – Exemplares distribuídos	440,6 milhões	368 milhões de livros e 6,4 milhões de dicionários			85,0%

Notas:

(<sup>1</sup>) As metas até 2007 informadas por ocasião do envio na Mensagem Presidencial do PPA 2004-2007 foram alteradas no ano de 2004 e são apresentadas na tabela.

(<sup>2</sup>) Total de alunos matriculados no 1º segmento da modalidade Educação de Jovens e Adultos (1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental), presencial.

(<sup>3</sup>) Total de alunos matriculados no 2º segmento da modalidade Educação de Jovens e Adultos (5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental), presencial.

(<sup>4</sup>) Não apurado, meta não-cumulativa.

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

No início do PPA, a intenção era erradicar o analfabetismo no Brasil. Por isso, a meta era alfabetizar 16,3 milhões de pessoas. Logo se percebeu, por meio de avaliações, que programas de alfabetização não têm efeito duradouro, caso não estejam associados a iniciativas que dêem continuidade a esse processo de aprendizagem. Nesse sentido, o Ministério da Educação (MEC) optou por uma meta mais coerente, 7,7 milhões de pessoas, e estabeleceu articulação entre as Ações de Alfabetização e as de Ensino Fundamental na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA). Mesmo assim, a taxa de analfabetismo se manteve estável, sugerindo que as ações do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos não estavam alcançando a população analfabeta e que mudanças para engajar esse público-alvo são necessárias.

Segundo dados da Pnad, a taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais caiu de 12,4% em 2001, para 10,2% em 2006. Estudos revelam que o maior determinante da taxa de analfabetismo atualmente é o estoque de analfabetos de mais idade que no passado



não tiveram acesso à educação formal. Cabe destacar, porém, que do total de analfabetos com 15 anos ou mais de idade, 40,9% já haviam freqüentado a escola, o que corresponde a 5,9 milhões de pessoas. Isso sugere que uma das causas da persistência do elevado número de analfabetos no País é o baixo desempenho do ensino fundamental.

No tocante aos fatores que, provavelmente, contribuíram para a diminuição das matrículas no ensino médio destaca-se a redução no total de concluintes do ensino fundamental, que tem ocorrido desde 2003. Os dados do Censo Escolar revelam persistência no movimento de retração do contingente de estudantes matriculados no ensino médio regular. A meta, então, foi revista para 9 milhões de alunos matriculados.

**TABELA 23 – NÚMERO DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E EJA**

Etapas/ Modalidades de Educação Básica	Matrículas nos anos					
	2004	2005	2006	2007	Diferença 2006-2007	Varição da Porcentagem 2006-2007
Ensino Fundamental	34.012.434	33.534.700	33.282.663	32.086.188	-1.196.475	-3,59
Ensino Médio	9.169.357	9.031.302	8.906.820	8.360.664	-546.156	-6,13
EJA	5.718.061	5.615.426	5.616.291	4.980.827	-635.464	-11,31

Fonte: INEP.

A prioridade dada à universalização do acesso ao ensino fundamental levou a praticamente todas as crianças de 7 a 14 anos estejam freqüentando a escola. Entre os matriculados, porém, há aqueles que não aprendem ou que progridem lentamente, repetem o ano e acabam abandonando os estudos.

Há que se registrar que as políticas mais recentes do Ministério da Educação (MEC), por intermédio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), externadas no Compromisso Todos pela Educação e previstas no PPA 2008-2011, priorizam a melhoria da qualidade na Educação Básica, a ser monitorada nacionalmente por escola, Município, Estado pelo Distrito Federal, e pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), desenvolvido e apurado a cada dois anos a partir de 2005.

Com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em 2007, o Ensino Médio passa a ter um novo mecanismo de financiamento, estimulando a oferta de vagas nessa etapa da Educação Básica.

### **Capacitação de Professores**

Cabe registrar que a meta de capacitação de professores também foi revista passando a ser de 560 mil professores capacitados. A qualificação do ensino passa necessariamente pela qualificação do professor e o MEC tem priorizado a execução de um sistema de formação de profissionais da educação das escolas públicas, cujo objetivo é “melhorar a qualidade da educação básica”. Merecem destaque: o Programa de formação inicial para professores

em exercício na educação infantil (Proinfantil), o Programa de Formação de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental (Pró-Letramento), o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio (Pró-Licenciatura), o Programa de Formação Continuada em Mídias na Educação, o Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo) e o Programa Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Especial.

A Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, constituída de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento para oferta de programas de formação permanente para professores, tem o grande mérito de conseguir institucionalizar a oferta de produtos e cursos de formação de professores, por meio da criação e fortalecimento de centros de pesquisa e desenvolvimento ligados às universidades. A Rede já conta com a atuação de 19 universidades.

Cabe destacar, também, o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), lançado em 2005, e que tem como prioridade a formação de educadores, por meio do estímulo à articulação e integração de um sistema nacional de educação superior, formado por instituições públicas de ensino superior, em parceria com Estados e Municípios brasileiros, utilizando a Educação a Distância para a veiculação dos conteúdos dos diversos cursos.

### **Ensino Fundamental para Jovens e Adultos**

A meta proposta pelo PPA 2004-2007 era de atingir 13,2 milhões de novas matrículas na Educação de Jovens e Adultos (EJA) até 2007, inferindo que seria possível mensurar a relação imediata entre a conclusão do processo de alfabetização no Programa Brasil Alfabetizado e a continuidade na EJA.

Cabe registrar que a população de 15 anos ou mais com até quatro anos de estudo, o que corresponde às primeiras séries do ensino fundamental, tem caído, de 46,34% em 2001 para 39% em 2006, enquanto a proporção da população nessa faixa etária com mais anos de estudo tem aumentado. Ou seja, estima-se que a tendência é diminuir a pressão em matrículas de EJA em virtude da maior proporção de pessoas escolarizadas ainda na infância ou adolescência.

Com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em 2007, a EJA passa a ter um novo mecanismo de financiamento, estimulando a oferta de vagas, por parte dos entes federados, nessa modalidade de ensino.

### **Livro Didático**

Quanto à distribuição dos livros didáticos, cabe esclarecer que a definição do quantitativo de exemplares a ser adquirido para as escolas estaduais, municipais e do Distrito Federal é feita com base no censo escolar realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), que serve de parâmetro para todas as ações do FNDE. Além disso, em face do prazo de três anos de utilização

dos livros, as distribuições integrais para alunos de 2ª a 4ª e de 5ª a 8ª série ocorrem em exercícios alternados.

Nos intervalos das distribuições integrais, são feitas reposições, por extravios ou perdas, e complementações, por acréscimo de matrículas, com volume distribuído 60% menor a cada três anos. Já os livros da 1ª série são distribuídos anualmente. Quando a meta foi estipulada, não se levou em consideração essa alternância na distribuição, tendo ocorrido em 2005, somente a reposição de livros de 2ª a 8ª série. O Educacenso em 2007 também contribuiu com a nova metodologia de contagem mais acurada dos alunos, por isso houve a posterior redução em seu quantitativo. Entretanto, vale destacar que o Programa atingiu o objetivo de atender em sua totalidade a demanda por livro didático.

### 3. SAÚDE

#### Cobertura em 2007 de 100 milhões de pessoas com as Equipes de Saúde da Família.

Itens	Metas até 2007	Realizado	Porcentagem Realizada da Meta
Organizar o acesso da população aos serviços de saúde na atenção ambulatorial e hospitalar no Sistema Único de Saúde (SUS) – Percentual de Municípios cobertos	100%	100%	100,0%
Implantar equipes de saúde da família – Equipes implantadas	30.000	27.324	91,1%
Implantar equipes de Saúde Bucal – Equipes implantadas	20.000	15.700	78,5%
Ampliar o número de agentes comunitários de saúde – número de Agentes Comunitários de Saúde	252.000	210.964	83,7%
Organizar a assistência farmacêutica aos usuários do SUS – Percentual de Municípios cobertos.	100%	100%	100,0%
Operacionalização do Cartão Nacional de Saúde – cartões emitidos.	120 milhões	N/A	N/A
Reduzir o índice de mortalidade infantil (Índice em 2003 = 27 por mil nascidos vivos)	22 por mil	20,7 (2006)	126,0%

#### AValiação dos Resultados

A implantação de equipes de saúde da família, saúde bucal e o número de agentes comunitários de saúde cresceram de forma constante, tendo obtido números expressivos, conforme tabela abaixo:

**TABELA 24 – NÚMERO DE EQUIPES DE SAÚDE DA FAMÍLIA, SAÚDE BUCAL E AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE**

	2003	2004	2005	2006	2007
Equipes de Saúde da Família implantadas	19.000	21.300	24.600	26.729	27.324
Equipes de Saúde Bucal implantadas	6.200	8.900	12.600	15.086	15.700
Agentes Comunitários de Saúde	184.300	192.700	208.000	219.492	210.964

Fonte: MS/DAB/SIAB

A cobertura populacional das equipes de saúde da família chegou a 87,7 milhões de habitantes, enquanto os agentes comunitários de saúde atenderam a cerca de 107 milhões de pessoas e 77 milhões de pessoas foram atendidas pelas equipes de saúde bucal.

O número de agentes comunitários de saúde sofreu redução entre 2006 e 2007 em função da promulgação da Lei nº 11.350, de 05 de outubro de 2006, que torna obrigatória a realização de concurso público para contratação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS). Dessa forma, agentes que não se encaixavam nesse critério deixaram de ser computados nos sistemas de informações.

Em relação à mortalidade infantil, segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa era de 27,5 óbitos a cada mil crianças nascidas vivas, em 2003; em 2004, era 26,6; em 2005, 25,8; e em 2006, chegou a 24,9. No entanto, segundo metodologia do Ministério da Saúde (MS), as taxas eram:

**TABELA 25 – MORTALIDADE INFANTIL**

	2003	2004	2005	2006 <sup>(1)</sup>
Brasil	23,6	22,6	21,2	20,7

Fonte: SVS/MS e IBGE.

Nota: <sup>(1)</sup>Dados preliminares.

De todo modo, em ambos os cálculos, a taxa de mortalidade infantil teve redução ao longo de todo o período do Plano. Fatores como o aumento da cobertura vacinal e do atendimento pré-natal, a ampliação dos serviços de saúde e a melhoria das condições de saneamento básico, além da elevação da escolaridade das mães, vêm sendo apontados como primordiais para esta queda contínua da taxa.

Finalmente, quanto à operacionalização do Cartão Nacional de Saúde, este sofreu alterações estruturais durante o período do PPA 2004-2007, que incluíram redirecionamento organizacional e tecnológico, não sendo mais possível avaliar a meta proposta em 2003.

#### 4. SANEAMENTO

**Aumento da cobertura do abastecimento de água (de 92,4% para 93,5%) e de coleta de esgoto (de 50,9% para 57,9%).**

Itens	Metas até 2007	Realizado	Porcentagem Realizada da Meta
Serviços urbanos de abastecimento de água, de coleta de esgoto e de coleta e disposição final de resíduos sólidos - Famílias beneficiadas	9,0 milhões	7,6 milhões (2007)	85,0%
Taxa de cobertura de serviços urbanos de coleta e tratamento de esgoto	Ampliar de 50,9% para 57,9%	70,58% (2006) <sup>1</sup>	N/A <sup>1</sup>
Taxa de Municípios com disposição adequada de resíduos sólidos	Ampliar de 29% para 43%	86,63% (2006) <sup>2</sup>	N/A <sup>2</sup>

Notas: <sup>(1)</sup> os dados relativos a 2006 foram obtidos a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e não pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) que se constitui na fonte de dados utilizada para o estabelecimento da meta até 2007.

<sup>(2)</sup> os dados relativos a 2006 foram obtidos a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e não pela Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) que se constitui na fonte de dados utilizada para o estabelecimento da meta até 2007.

#### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

A meta de famílias beneficiadas com serviços urbanos de abastecimento de água, de coleta de esgoto e de coleta e disposição final de resíduos sólidos foi de 7,6 milhões de famílias (Fonte: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades), um pouco abaixo da meta estipulada de 9 milhões.

O baixo desempenho nos anos iniciais do Plano, especialmente em 2005, contribuiu para que a meta não fosse alcançada, o que pode ser explicado pela insuficiência de recursos alocados ao Programa no período. Entre 2004 e 2006, a média de volume de recursos comprometidos nestas áreas foi de R\$ 1,7 bilhão, número elevado para R\$ 6,6 bilhões no em 2007, ano de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Os dois últimos indicadores da tabela referem-se, respectivamente, ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e à Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB). Ocorre que a base de informações do SNIS vem sendo alterada em função da adesão de novos municípios, enquanto que a PNSB não é realizada desde o ano 2000.

Uma forma de obter dados semelhantes acerca destas variáveis remete à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). No entanto, a utilização da Pnad implica diferentes critérios metodológicos e, portanto, algumas considerações devem ser feitas.

Primeiro, o item referente a resíduos sólidos é analisado pela Pnad como percentual de domicílios que têm o lixo coletado, variável bem distinta da Taxa de Municípios com Disposição Adequada de Resíduos Sólidos, já que coleta e disposição de resíduos não se confundem. Segundo, até 2003, os dados referentes ao índice de domicílios particulares permanentes não considerava a população da área rural de Rondônia (RO), Acre (AC),

Amazonas (AM), Roraima (RR), Pará (PA) e Amapá (AP). Terceiro, os dados referentes ao ano de 2007 ainda não foram divulgados, o que faz a análise limitar-se até o ano de 2006.

Não obstante as diferenças metodológicas entre as pesquisas, os índices apurados pela Pnad mostram discreta evolução ao longo dos anos analisados. Em 2003, o percentual de domicílios com sistema de coleta de esgoto (rede coletora ou fossa séptica) era 68,95%, atingindo 70,58% em 2006. A taxa de domicílios com resíduos coletados (direta ou indiretamente) apresentou desempenho semelhante, elevando-se de 85,65% em 2003 para 86,63% em 2006.

## 5. HABITAÇÃO

### Redução do *deficit* de habitações em 10% até 2007.

Itens	Metas até 2007	Realizado	Porcentagem Realizada da Meta
Financiar ou apoiar a produção de unidades habitacionais	2,4 milhões	2,05milhoes	85,4%
Regularização fundiária para população de baixa renda – Títulos de propriedade emitidos	780 mil	389 mil	49,9%

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Para o primeiro item, a fonte das informações foi a Secretaria Nacional de Habitação do MCidades. O número contempla todas as famílias atendidas, o que equivale a imóveis produzidos ou financiados, pelas ações orçamentárias e não-orçamentárias do Ministério, incluindo as fontes de recursos do Orçamento da União, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Como explicitado no quadro, este número ficou próximo à meta. O resultado obtido é consequência do bom desempenho do setor habitacional no período, devido à queda dos juros e ao aumento do crédito, que elevou a demanda, principalmente das classes mais baixas. Aliado a isso, a focalização dos recursos do FGTS para as famílias de renda até cinco salários mínimos facilitou o acesso desta faixa aos financiamentos em condições propícias. Merece destaque também a ampliação do Orçamento da União a partir de 2005-2006, com a instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e a inclusão de quase todas as ações da área no PAC a partir de 2007.

Em relação à emissão de títulos de propriedade para famílias moradoras de lotes em situação irregular, apesar de, em 2005 e 2006, as metas alcançadas terem superado as previstas, em 2007, o desempenho foi bastante aquém do planejado devido a restrições orçamentárias. Ainda assim, o número alcançado pode ser considerado satisfatório, tendo em vista que os resultados de apenas dois anos, 2005 e 2006, contribuíram para o alcance de metade da meta.



## 6. ASSISTÊNCIA SOCIAL – TRANSFERÊNCIA DE RENDA

**Atendimento de 100% das famílias pobres em 2006. Ampliação da cobertura a partir de 2007, para famílias com renda um pouco superior à da linha da pobreza.**

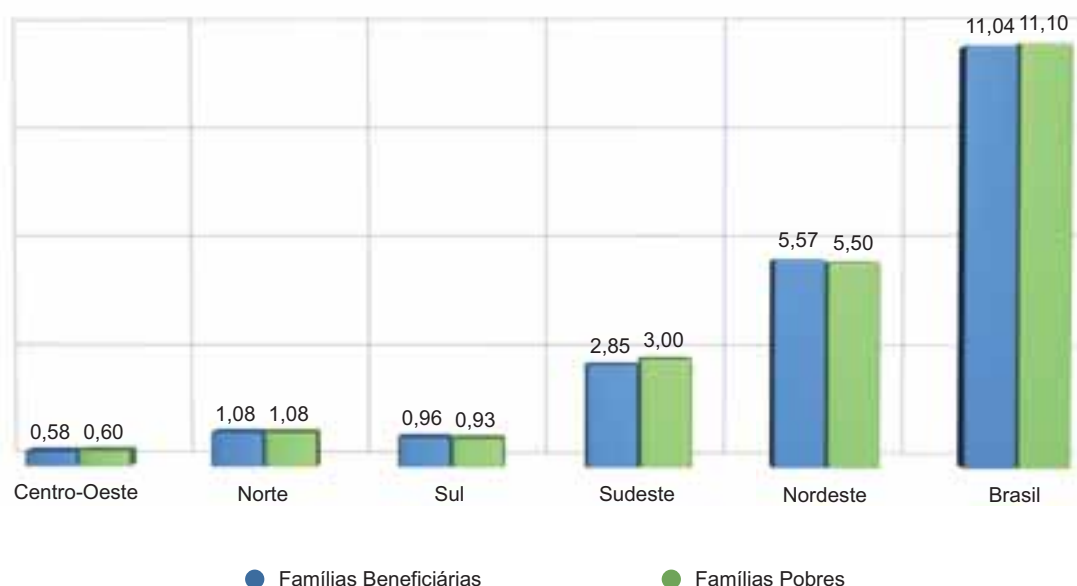
Itens	Metas até 2007	Realizado	Porcentagem Realizada da Meta
Famílias atendidas - milhões	11,1 <sup>(1)</sup>	11,04	99,5%
Orçamento – Em R\$ bilhões	10,7	8,8	82,2%

Nota: (1) Meta revista conforme Pnad 2004.

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

A partir de dados da Pnad 2001 e do Censo 2000, chegou-se à estimativa de que eram 11,2 milhões as famílias elegíveis para o Programa Bolsa Família, e não 12,7 milhões como estimado durante a elaboração do PPA 2004-2007. Tratava-se de famílias com renda *per capita* até R\$ 50 (extrema pobreza) e de renda *per capita* até R\$ 100 (pobreza). Adiante, alterando-se o critério de rendimento familiar *per capita* para R\$ 120<sup>24</sup>, e atualizando-se a estimativa de elegíveis ao Programa, por meio de dados da Pnad 2004, o universo passou a ser de 11,1 milhões, meta praticamente alcançada já em 2006. Abaixo segue gráfico com discriminação do atendimento do Bolsa Família em dezembro de 2007 e a estimativa de famílias elegíveis por grandes regiões.

**GRÁFICO 14 – BOLSA FAMÍLIA – FAMÍLIAS ATENDIDAS X FAMÍLIAS POBRES**



Fonte: Pnad e SIGPlan

24 Situação de extrema pobreza – renda *per capita* até R\$ 60; situação de pobreza – renda *per capita* até R\$ 120.

Pode-se perceber que o número de famílias atendidas pelo Bolsa Família equivale ao universo estimado de famílias com direito aos benefícios do Programa. No primeiro ano do PPA 2004-2007, o Programa atendeu a 6,57 milhões de famílias, passando a 11 milhões em 2007, significando uma expansão de 67% no período. A evolução da cobertura determinou também o aumento do volume de recursos repassados às famílias. Neste sentido, o gasto associado à transferência de renda foi de R\$ 8,76 bilhões em 2007, contra R\$ 5,62 bilhões em 2004. Visto sob outra ótica, os gastos com o Bolsa Família representavam 0,2% do PIB em 2004, passando a 0,34% do PIB em 2007.

Por fim, vale destacar que esta expansão física e financeira do Programa vem repercutindo, conforme atestam diversas pesquisas e estudos, sobre as condições de vida das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, sobre seu estado nutricional, seu poder de consumo e, por fim, sobre a própria distribuição de renda. Neste sentido, é fundamental seguir com os esforços de investimento nas famílias pobres e extremamente pobres, num processo contínuo de aperfeiçoamento dos critérios de seleção dos beneficiários do Bolsa Família, do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação, assim como da integração com outras políticas públicas, de modo que se possa potencializar o impacto da transferência de renda, seguir reduzindo as desigualdades e promovendo a inclusão social.

## 7. REFORMA AGRÁRIA

**Fortalecimento da Agricultura Familiar, permitindo o acesso de 3,7 milhões de famílias ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Assentamento sustentável de 265,4 mil famílias.**

Itens	Metas até 2007	Realizado	Porcentagem Realizada da Meta
Fortalecimento da Agricultura Familiar. Beneficiar número crescente de famílias com capacitação, assistência técnica e extensão rural, infraestrutura municipal e crédito ao agricultor familiar (contratos realizados)	3,7 milhões	6,7 milhões	181,1%
Reforma agrária – novos assentamentos e consolidação de assentamentos precários (famílias atendidas)	265,4 mil	412,653 mil	155,5%
Crédito fundiário – possibilitar acesso à terra e apoio produtivo (famílias beneficiadas)	114,2 mil	48,30 mil	42,3%
Titulação de Propriedades (propriedade titulada)	400 mil	48,3 mil	12,1%
Alfabetização de jovens e adultos nas áreas de Reforma Agrária (trabalhador rural alfabetizado)	202,0 mil	196,0 mil	97,0%

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

A ação Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais teve sua execução comprometida por diversos fatores que, resumidamente, podem ser caracterizados por: alterações dos normativos relativos à matéria sem que houvesse capacitação adequada dos servidores; desapropriações que se arrastam em longos processos judiciais impedindo que os imóveis sejam transcritos em nome da Autarquia; expiração do prazo de validade das vistorias de campo sem que todo o procedimento relativo à expedição da documentação estivesse concluído e ocorrência de abandono e evasão das parcelas por parte dos beneficiários da ação, que não tiveram acesso à infra-estrutura necessária para sua permanência no local.

Por outro lado, vale ressaltar que, além da titulação, são igualmente relevantes os resultados com assentamento de famílias e posterior oferecimento de infra-estrutura que conferisse qualidade àquele assentamento.

Com relação ao crédito fundiário, constituíram entraves para o não atendimento da meta fatores como, não estabelecimento de novos convênios com os Estados partícipes e previsão de encerramento do Acordo Empréstimo 7037-BR. Isso fez com que as unidades técnicas ficassem todo o ano de 2006 e também de 2007 sem receber novos recursos do Governo Federal, obrigando a diminuir o ritmo das atividades e conseqüentemente das contratações.

O crédito PRONAF, principal ação do Programa, logrou, ao longo dos quatro anos do Plano, realizar 5,2 milhões de contratações, num montante de R\$ 22,2 bilhões, conforme tabela abaixo, que demonstra a evolução significativa dos recursos.

**TABELA 26 – PRONAF – NÚMERO DE CONTRATO  
E VOLUME DE CRÉDITO CONCEDIDO**

SAFRA	Número de Contratos	Montante (R\$ 1,00)
2004-2005	1.635.051	6.131.600.933,40
2005-2006	1.913.043	7.611.929.143,94
2006-2007	1.692.516	8.433.207.648,22
<b>Total</b>	<b>5.240.610</b>	<b>22.176.737.725,56</b>

Fonte: Bacen

Durante os quatro anos do PPA 2004-2007, o volume das despesas discricionárias do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no período cresceu consideravelmente, passando de R\$ 1,7 bilhão, em 2004, para R\$ 3,05 bilhões, em 2007. Toda essa mobilização de recursos também foi responsável por resultados expressivos nos programas do Ministério, em especial, no tocante aos assentamentos.

## 8. CIÊNCIA & TECNOLOGIA

**Aumento em aproximadamente 60% do número de doutores formados por ano. Aumento em 80% dos depósitos brasileiros de patentes.**

Itens	Metas até 2007	Realizado	Porcentagem Realizada da Meta
Aumento do número de doutores formados por ano	De 6.300 para 10.000	9.919	97,8%
Aumento da produção científica – em artigos publicados por ano	De 48.000 para 74.000 <sup>(1)</sup>	58.656 (2003-2006)	41,0%
Aumento do número de depósitos de patentes, por residentes no País <sup>(2)</sup>	80%	4,1% (2007)	5,1%

Notas: <sup>(1)</sup> Os números apresentados não se referem a quantidade de artigos publicados nos anos de 2003 e 2007, como pode ser verificado no texto da Mensagem Presidencial de encaminhamento do PPA 2004-2007, em sua descrição do Desafio 16: “Já a meta de produção científica indexada é subir dos 48 mil artigos no quinquênio 1998-2002, para um total aproximado de 74 mil artigos acumulados de 2004 a 2007 (crescimento de 15% ao ano).”

<sup>(2)</sup> Os números da coluna “Realizado” referem-se a depósitos de patentes do tipo privilégio de invenção, depositados por residentes no Brasil, no Instituto Nacional de Propriedade intelectual (INPI).

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

A primeira meta estabelecida para a área de Ciência e Tecnologia refere-se ao aumento do número de doutores formados por ano. Pode-se considerar que o número final estabelecido para 2007, de 10.000 doutores formados naquele ano, foi atingido (a diferença entre a meta e o realizado em 2007 é de 0,8%). Isso representa um aumento 22,5% em relação à situação de antes do Plano. Observe-se que o número de doutores formados em 2003 não foi de 6.300, mas sim de 8.094.

A produção científica brasileira, objeto da segunda meta prioritária, também cresceu no período 2004-2007, passando de 12.672 artigos científicos publicados em 2003 para 16.872 em 2006. Esse crescimento não chega aos 15% anuais definidos pela meta. No entanto, o contexto internacional mostra avanços: o Brasil produziu, em 2006, 1,92% da ciência internacionalmente indexada; em 2003, a participação brasileira era sensivelmente menor: 1,59%.

Já os resultados do aumento do número de patentes são bem mais modestos. De fato, o número anual de depósitos de patentes, do tipo privilégio de invenção, realizados por residentes no Brasil no Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI), cresceu apenas 4,1% entre 2003 e 2007, quando a meta prevista era de 80%. Mesmo comparado com o crescimento do PIB brasileiro no período, o crescimento do número de patentes é muito pequeno: correspondendo a menos de um quarto do crescimento do PIB. Os resultados com relação a esse tópico indicam que os esforços feitos pelo Governo Federal no sentido de fomentar o desenvolvimento tecnológico e a inovação ainda não surtiram os efeitos desejados.

## 9. TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E INCLUSÃO DIGITAL

### Aumento das exportações de *software* para US\$ 1 bilhão.

Itens	Metas até 2007	Realizado	Porcentagem Realizada da Meta
Aumento das exportações de <i>software</i> de US\$ 100 milhões para	US\$ 1 bilhão	US\$ 800 milhões <sup>(1)</sup>	77,8%
Inclusão digital – Telecentros comunitários instalados	6.000	80 Casas Brasil <sup>(2)</sup> e 3.465 Telecentros GESAC	59,1%
Elevação do número de usuários de Internet	De 22,4 milhões para 37 milhões	44,9 milhões de usuários <sup>(3)</sup>	154,1%

Notas: <sup>(1)</sup> O valor apresentado é um tratamento de dados feito pelo MDIC para calcular as exportações de *software*, usando como fontes o IBGE e o Bacen. Está sendo desenvolvido o sistema SISCOSEV, que trará dados específicos de exportação de *software*.

<sup>(2)</sup> Observatório Nacional da Inclusão Digital (ONID); pesquisa 2008.

<sup>(3)</sup> Conselho Gestor da Internet no Brasil (CGI); Pesquisa TIC Domicílios 2007; base 2007.

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

O Governo Federal vem implementando política de incentivo às exportações de *software*, que busca estimular o desenvolvimento de uma indústria nacional de *software* e serviços de tecnologia da informação, competitiva e adequada às necessidades específicas do País. Ao mesmo tempo visa, também, a equilibrar a conta desse item na balança de serviços do Brasil.

As políticas implementadas no período fizeram as exportações de *software* saltarem de US\$ 100 milhões em 2004 para US\$ 800 milhões, em 2007.

No tocante à inclusão digital, alcançou-se cerca de 58% da meta fixada de 6.000 telecentros comunitários implantados até o ano de 2007. Dificuldades para a implementação dos projetos que seriam financiados pelo Fundo para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), que não aportou os recursos necessários por entraves relacionados à insuficiência da lei do FUST e da Lei Geral das Telecomunicações (LGT), defasadas em relação às necessidades demandadas pelas tecnologias e modelos de negócios atuais.

Não obstante, o número de usuários de Internet superou a meta delineada. Esse crescimento, que se acentuou nos anos de 2006 e 2007, foi impulsionado pelas políticas de inclusão digital do Governo Federal, diminuição de preços de bens e serviços de informática motivada, principalmente, pela ampliação da concorrência e pelos incentivos fiscais concedidos ao setor, e melhoria do cenário macroeconômico e distributivo, com a inclusão de largas camadas da população, notadamente das classes C e D no mercado de consumo dos produtos e tecnologias de informação e comunicação.

## 10. AGRICULTURA E PECUÁRIA

**Aumento da safra de grãos para 150 milhões de toneladas em 2007. Triplicar o volume de exportação de carne.**

Itens	Metas até 2007	Realizado	Porcentagem Realizada da Meta
Safra de grãos – em toneladas (t)/ano	150 milhões	A produção de grãos safra 2006-2007 foi de 131,73 milhões de toneladas	87,8%
Aumento da exportação de carne de 1 milhão de t/ano para	3 milhões de t/ano	O total das exportações brasileiras de carne bovina no período janeiro a dezembro de 2007 foi de 1,6 milhão de toneladas.	53,3%
Erradicação, até o ano de 2005, da febre aftosa no Território Nacional	100%	Em 2007, 59,2% do Território Nacional estava livre da febre aftosa.	59,2%

Fonte: Conab; Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (Abiec); Relatório de atividades do poder executivo 2007 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Relatórios de Avaliação do PPA 2004-2007.

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Apesar de não ter atingido a meta de 150 milhões de toneladas no ano de 2007, a produção nacional de grãos tem conseguido expressivos resultados. Em 2004, a produção foi de 119,1 milhões de toneladas. Em 2005, houve uma redução na produção de grãos e o resultado ficou em 113,5 milhões de toneladas. A queda foi causada pela estiagem ocorrida na região Sul, especialmente no Rio Grande Sul, provocando uma quebra na safra de milho. Em 2006, a produção nacional de grãos foi de 119,9 milhões de toneladas. O resultado não foi melhor em consequência de problemas climáticos. Em 2007, a produção nacional de grãos alcançou 131,73 milhões de toneladas, sendo 3,86 % maior que a estimada (126,80 milhões de toneladas), que decorreu do incremento da área cultivada em 0,3% e 2,7% na produtividade, alavancados pelos preços de mercados e clima favorável.

A meta de aumentar a exportação de carne de 1 milhão de toneladas por ano, para 3 milhões de toneladas/ano de carne bovina em 2007, não foi atingida em função de, no período de 2005 a 2007, terem ocorridos focos de febre aftosa. As exportações brasileiras sofreram embargos da Rússia e da União Européia (principal importadora), que manteve um embargo a três Estados: Mato Grosso do Sul (MS), São Paulo (SP) e Paraná (PR).

Em relação à meta de erradicar a febre aftosa em 100% do Território Nacional, foi frustrada devido ao ressurgimento em 2005 da febre aftosa nos Estados do Mato Grosso do Sul e Paraná, quando foi suspenso temporariamente, pela Organização Mundial de Saúde Animal (OIE), o reconhecimento internacional de zona livre de febre aftosa com vacinação dos Estados do Paraná (PR), Mato Grosso do Sul (MS), Mato Grosso (MT), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), São Paulo (SP), Espírito Santo (ES), Rio de Janeiro (RJ), Bahia (BA), Sergipe (SE) e Tocantins (TO).

Em 2006, com nova ocorrência de febre aftosa nos Estados do Mato Grosso do Sul (MS) e Paraná (PR), foi mantida a suspensão temporariamente pela OIE. No final de 2007,

o Brasil passou a ter 59,2% do Território Nacional na condição de livre de febre aftosa, envolvendo 180 milhões de bovinos, representado, 90% dos valores nacionais.

Estão livres da febre aftosa com vacinação, com reconhecimento pelo MAPA, os Estados: Acre (AC), Bahia (BA), Espírito Santo (ES), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Paraná (PR), Sergipe (SE), São Paulo (SP), Rio Grande do Sul (RS), Rondônia (RO), Rio de Janeiro (RJ), Tocantins (TO), Distrito Federal (DF), região Centro-sul do Pará (PA) e os Municípios de Boca do Acre e Guajará do Amazonas (AM). O Estado de Santa Catarina (SC) é o único livre de febre aftosa sem vacinação reconhecida pela OIE.



## 11. MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (MPES)

**Duplicação da participação das MPES nas exportações. Direcionamento de 2% dos depósitos bancários a vista para financiamento a micro e pequenas empresas.**

Itens	Metas até 2007	Realizado	Porcentagem Realizada da Meta
Aumento da participação das MPES no volume total de exportações	De 10% para 20%	1,6%	-84,0%
Apoio e incentivo a arranjos produtivos locais – arranjos apoiados e incentivados	De 66 para 124	153	150,0%
<b>Aumento da oferta de crédito para micro e pequenas empresas</b>			
Em percentual dos depósitos bancários a vista	2%	N/A	N/A
Em valores acumulados no período de 2004 a 2007	R\$ 41,4 bilhões	N/A	N/A

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

#### **Aumento da Participação das MPES no volume total de exportações, de 10% para 20% até 2007**

Ocorreu erro de avaliação quando da constituição da meta, porquanto, em 2003, as micro e pequenas empresas participaram com apenas 2,6% das vendas externas totais, e não 10% conforme indicado no índice de partida. As exportações das micro e pequenas empresas totalizaram US\$ 1,91 bilhão, em 2003, de um total exportado de US\$ 73,2 bilhões.

Não obstante, verificou-se ao longo do período 2004-2007 uma redução na participação relativa das micro e pequenas empresas no total das exportações brasileiras. Estas respondendo, em 2007, por 1,6% das exportações no ano, que somaram US\$ 160,6 bilhões.

Contudo, apesar da diminuição relativa nas exportações das MPES, vale ressaltar que o valor exportado pelas micro e pequenas empresas cresceu no período de 2004 a 2007. Em 2007, comparativamente a 2003, as exportações desse grupo de empresas aumentaram em 30,8%, contabilizando US\$ 2,56 bilhões em 2007, quando o montante exportado era de US\$ 1,91 bilhão em 2003. Verifica-se, igualmente, que o número de empresas exportadoras no referido grupo cresceu de 11.698, em 2003, para 11.765, em 2007, incremento pouco expressivo de menos de 1% no período, ao contrário do valor exportado que se expandiu mais de 30%, o que significa que as empresas ampliaram o volume de vendas no exterior. O gráfico a seguir demonstra tais evoluções.

**GRÁFICO 15 – EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS – 2003 A 2007  
NÚMERO DE OPERAÇÕES E VALOR EXPORTADO (EM US\$ BILHÃO FOB<sup>1)</sup>)**



Fonte: MDIC

Nota: <sup>(1)</sup> *Free on board*

### **Apoio e incentivo a arranjos produtivos locais (APLs) – Arranjos apoiados e incentivados, de 66 para 124**

A meta foi ultrapassada ao final de 2007, quando se encontravam apoiados e incentivados 153 APLs, constituídos de micro e pequenas empresas. Os incentivos e apoio aos APLs são discutidos no âmbito do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais, coordenado pelo MDIC, e composto por 33 instituições governamentais e não-governamentais de abrangência nacional. O Grupo interage com os Núcleos estaduais, que articulam ações para que as micro e pequenas empresas integrantes dos APLs possam competir e sobreviver no mercado, com ênfase ao desenvolvimento sustentável e à geração de emprego e renda, não esquecendo da inserção no mercado externo. Para o período 2008-2011 estima-se incorporar outros 128 APLs.

### **Aumento da oferta de crédito para micro e pequenas empresas**

- a) em percentual dos depósitos bancários a vista de 2% em 2007;
- b) em valores acumulados no período de 2004 a 2007, R\$ 41,4 bilhões em 2007.

Não foi possível avaliar o índice em virtude da dificuldade de apuração de dados, ou seja, os créditos destinados exclusivamente para as micro e pequenas empresas e nos demais créditos, aqueles que foram viabilizados a este segmento.

## 12. MEIO AMBIENTE

### Duplicação da área de florestas manejadas. Redução em 15% dos focos de incêndio.

Itens	Metas até 2007	Realizado	Porcentagem Realizada da Meta
Aumento da área florestal manejada	De 350 mil ha/ano para 700 mil ha/ano	3 milhões ha/ano	757,1%
Redução dos focos de incêndio	De 230 mil ha/ano para 200 mil ha/ano	95 mil ha/ano	450,0%
Formação de educadores ambientais – Educador Formado	6.450	6.000	93,0%

Fonte: SIGPlan e MMA.

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

A área de florestas manejadas teve um incremento da ordem de 429%, superando a meta de duplicação prevista para 2007. Os fatores que contribuíram para a superação da meta estão relacionados ao forte incremento de áreas florestais naturais para a produção de produtos madeireiros e não-madeireiros certificados no setor privado e ao estabelecimento de novo marco legal para o manejo nacional de florestas públicas (Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006), em que pese na área federal as concessões de florestas públicas ainda não terem sido efetivadas.

Em relação à redução dos focos de incêndio, os resultados apontam que a meta de 15% foi superada, uma vez que a redução alcançada no período foi de 47%. Contribuíram para a redução dos focos de incêndio a depressão do preço das principais commodities agrícolas nos anos de 2005 e 2006, que levou a menor pressão para incorporação de novas áreas agricultáveis, e a maior atuação do Governo Federal na fiscalização.

A meta de formação de educadores ambientais cumpriu 93% do previsto para o período, atendendo de forma significativa à previsão realizada, tendo como principal mecanismo de consecução a formação de parcerias com entidades não-governamentais.

### 13. ENERGIA ELÉTRICA

**Expansão do sistema elétrico para assegurar ausência de risco de abastecimento. Aumento da capacidade de transmissão em 30%, incluindo a interligação entre os sistemas Norte-Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste-Sul. Universalização do acesso à energia elétrica, reduzindo em 85% o número de residências sem energia no meio rural.**

Itens	Metas até 2007	Realizado	Porcentagem Realizada da Meta
Expansão da geração de energia elétrica em Usinas Hidrelétricas, Termelétricas e Eólicas (potência instalada no início de 2004 = 84.654 MW) – acréscimo em MW	14.085 MW	15.843 MW <sup>(1)</sup>	112,5%
Expansão das linhas de transmissão (extensão das linhas existentes no início de 2004= 79.416 km) – acréscimo em km	12.425 km	11.439 Km <sup>(2)</sup>	92,1%
Universalização dos serviços de energia elétrica – em unidades consumidoras atendidas	1,7 milhão	1,43 milhão	84,1%

Fonte: BIG – Aneel, SFE/Aneel e MME (Luz para Todos) – fev. 2008.

Notas: <sup>(1)</sup> Excluída a importação.

<sup>(2)</sup> Incluídos os sistemas isolados.

#### AValiação dos Resultados

As metas de expansão da capacidade de geração, transmissão e universalização de energia elétrica apresentaram bons resultados no período do PPA 2004-2007. Destacase o acréscimo da capacidade de geração, cujo índice superou a meta prevista em 12,5 %, excluindo a importação. Em termos absolutos, isto corresponde a acréscimo anual de 3.960 MW, nível considerado adequado para o período. Quanto às linhas de transmissão, o adicional observado corresponde a 2.860 km/ano. Embora um pouco abaixo do previsto, o índice alcançado não compromete a segurança do sistema.

O Programa Luz para Todos atingiu 84,1% da meta prevista. Não obstante o expressivo resultado alcançado pelo Programa, alguns fatores merecem destaque:

- a) no início da implementação do Programa, ocorreram dificuldades relacionadas aos contratos com os agentes executores e Estados; à formação dos Comitês Gestores Estaduais, integrados pelo Ministério de Minas e Energia, agências reguladoras estaduais, distribuidoras de energia elétrica, governos estaduais, prefeituras e representantes da sociedade civil; e às negociações com os executores, particularmente aquelas relativas ao custo e à inadimplência das distribuidoras com as obrigações fiscais e com aquelas do próprio setor elétrico;
- b) as bases utilizadas como referências para a identificação do número de domicílios sem acesso a energia, essencialmente o Censo do IBGE/2002, que não conseguiram retratar, com fidelidade, o universo dos beneficiários, em

especial na região amazônica. Isto provocou revisão do Programa, que agora deve atingir cerca de 3.000.000 de famílias, um milhão a mais em relação à meta inicial;

- c) o crescimento vegetativo da população e o retorno das pessoas ao campo contribuíram para o aumento da demanda na área rural.

## 14. PETRÓLEO E GÁS

### Auto-suficiência em produção de petróleo em 2006.

Itens	Metas até 2007	Realizado	Porcentagem Realizada da Meta
Ampliação da produção de petróleo dos atuais 1,6 milhões para	2,2 milhões de barris/dia	1,792 milhão de barris/dia <sup>(1)</sup>	81,4%
Aumento da capacidade de refino de petróleo de 1,62 milhão de barris/dia para	1,85 milhão de barris/dia	1,78 milhão de barris/dia <sup>(2)</sup>	96,2%
Ampliação da malha de gasodutos - em km <sup>(1)</sup>	2.479 km	1.112 km <sup>(2)</sup>	44,9%
Disponibilização de gás – em bilhão de m <sup>3</sup> /ano	34,5	35,0 <sup>(2)</sup>	101,4%

Fontes: <sup>(1)</sup> Petrobras – [http://www2.petrobras.com.br/portallframe\\_ri.asp?pagina=/ri/port/index.asp&lang=pt&area](http://www2.petrobras.com.br/portallframe_ri.asp?pagina=/ri/port/index.asp&lang=pt&area) (acesso: março de 2008).

<sup>(2)</sup> SIGPlan, Avaliação do programa Brasil com Todo Gás - ano base 2007 e Petrobrás – Gerência do programa Brasil com Todo Gás

Nota: Malha de gasodutos em 31.12.2003 = 5.399,2 km.

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

As metas de ampliação da produção de petróleo e gás natural apresentaram bons resultados durante o PPA 2004-2007. Na produção de petróleo, destaca-se o equilíbrio entre produção e consumo alcançado em abril de 2006.

Nos anos de 2006 e 2007, em razão da insuficiência de recursos críticos (sondas, barcos, linhas, mão-de-obra especializada, entre outros), a Petrobras foi obrigada a postergar projetos de exploração e produção, fazendo com que 81,4% da meta prevista fosse atingida. Apesar disso, no último trimestre de 2007, houve a retomada do crescimento da produção, com a entrada em operação das plataformas P-52 e P-54 (ambas no campo de Roncador /RJ) e das unidades flutuantes de produção, estocagem e escoamento de petróleo Vitória (no campo de Golfinho/ES) e Sevan Piranema (no campo de Piranema/SE), contribuindo para o aumento do volume produzido em 0,8% acima do volume de 2006.

Os investimentos realizados no País na área de refino foram dirigidos à adequação dos combustíveis diesel e gasolina, às necessidades de redução de emissões poluentes e à construção de novas unidades que permitem a conversão do petróleo nacional, de característica pesada, para derivados médios e leves, bem como a modernização de refinarias já existentes. Estas ações possibilitaram a realização de 96,2% da meta prevista no Plano.

Quanto à malha de gasodutos, destaca-se a entrada em operação dos gasodutos Cacimbas-Vitória, com 130 km (ES), Campinas-Rio, com 201 km (SP)/(RJ) e Paulínea-Taubaté, com 201 km (SP). Todavia, o atraso na conclusão de gasodutos previstos para 2007, como o Cabiúnas-Vitória, o trecho Taubaté-Japeri do gasoduto Campinas-Rio, não permitiram que a meta fosse alcançada.

A capacidade de transporte de gás natural atingiu 95 milhões de m<sup>3</sup>/dia. Atualmente, está segmentada nas seguintes regiões: Espírito Santo (20 milhões de m<sup>3</sup>/dia), Gasbol (30 milhões de m<sup>3</sup>/dia), Malha Sudeste (30 milhões de m<sup>3</sup>/dia) e Malha Nordeste (16 milhões de m<sup>3</sup>/dia). Isto corresponde a 35 bilhões de m<sup>3</sup>/ano, valor da capacidade de disponibilização de gás em dezembro de 2007.

## 15. TRANSPORTES

**Recuperação e conservação de 75% da malha rodoviária federal existente (57 mil km). Construção e adequação da BR-101 e do Corredor Mercosul. Conclusão da Ferrovia Transnordestina e do Ferroanel de São Paulo – Tramo Norte. Construção das Eclusas de Lajeado e Tucuruí. Construção do acesso ao Porto de Sepetiba.**

Itens	Metas até 2007	Realizado	Porcentagem Realizada da Meta
Recuperação/manutenção de rodovias - conservação anual	43 mil km	38.032 km	88,4%
Recuperação/manutenção de rodovias restauração	23 mil km	17.283 km	75,1%
Construção/adequação de rodovias	5,5 mil km	1.507 km	27,4%
Construção de ferrovias	2,4 mil km	147 km	6,1%
Implantação de hidrovias - melhoria da navegabilidade	10 mil km	5.949 km	59,5%
Ampliação da capacidade portuária - em toneladas	200 milhões	161,5 milhões	80,8%

Fontes: Ministério dos Transportes e Secretaria Especial de Portos

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

A meta de conservação das rodovias federais foi realizada em cerca de 88% do previsto para o período. No segmento de recuperação das rodovias federais, atingiu-se 75% da meta.

Cabe destacar que com a inclusão no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, de todos os investimentos necessários para a manutenção da malha rodoviária federal (conservação e recuperação) a qualidade da trafegabilidade será substancialmente melhorada nos próximos anos.

Em relação à expansão da capacidade de tráfego rodoviário (construção e adequação), obteve-se baixa realização, em torno de 27% da meta prevista.

Por fim, cabe destacar a ampliação da capacidade portuária, para o quadriênio 2004-2007 em cerca de 161,5 milhões de toneladas por ano, realizando-se, portanto, mais de 80% da meta prevista.



## 16. RECURSOS HÍDRICOS

**Revitalização e integração da bacia do rio São Francisco com as bacias dos rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi. Ampliação em 5 bilhões de m<sup>3</sup> do abastecimento de água em zonas do Semi-árido.**

Itens	Metas até 2007	Realizado	Porcentagem Realizada da Meta
Revitalização e integração de bacias, com vazão de 75 m <sup>3</sup> /s – Habitantes beneficiados no período do Plano	1,6 milhão	72 mil habitantes	4,5%
Fornecimento de água potável para habitantes de 200 localidades do Semi-árido – habitantes beneficiados	3,7 milhões	3,7 milhões de habitantes <sup>(1)</sup>	100,0%
Proágua – Infra-Estrutura. Acumulação de água e sua distribuição através de 2 mil km de adutoras – m <sup>3</sup> de água acumulada	5 bilhões	6,5 bilhões de m <sup>3</sup> de água acumulada <sup>(2)</sup>	130,0%
Desenvolvimento da Agricultura Irrigada. Aumento da área irrigada como promoção do desenvolvimento regional – Área incorporada (em percentual)	87,8%	54,3% <sup>(2)</sup>	61,8%

Fontes: Ministério da Integração Nacional em 2007.

Avaliação do PPA 2004-2007 – Ano Base 2007 em preenchimento no SIGPLAN.

Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004-2007 - Ano Base 2006.

Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004-2007 - Ano Base 2005.

Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004-2007 - Ano Base 2004.

Notas: <sup>(1)</sup> Compõe-se de ações de implantação de sistemas de abastecimento de água, incluindo-se os reforços, localizados em Municípios, povoados e na região metropolitana de Fortaleza.

<sup>(2)</sup> No diagnóstico efetuado em 2004, verificou-se existir uma área de 250.680 ha em perímetros públicos de irrigação implantados. A meta prevista ao final do PPA seria um total de 220.000 ha com irrigação incorporada. Ao fim de 2007 existiam 136.218 ha de área irrigada.

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

As intervenções de integração de bacias não puderam ser implementadas como programadas, em face das ações judiciais impetradas. Diante disso, as metas previstas não foram alcançadas dentro do período do PPA 2004-2007.

As intervenções programadas para o fornecimento de água potável para habitantes de localidades do Semi-árido tiveram a plena realização das metas previstas. Tendo projetos com duração de dois a quatro anos, foram possíveis realizações dentro do horizonte temporal do Plano, para o que colaboraram também o monitoramento e a articulação de responsáveis do Programa, com reuniões regulares de trabalho com a equipe de projeto, troca de informações, visitas *in loco* e a formação do Comitê Gestor do Programa Conviver, envolvendo representantes de secretarias do Ministério da Integração Nacional (MI) suas vinculadas e de outros órgãos e Ministérios que gerenciam ações do Programa.

Para a superação da meta de reservação de água, contribuiu a conclusão das obras das barragens Castanhão (CE), João Leite (GO), Arneiroz II (CE) e São Bento (SC). Existem ainda outras iniciativas em andamento, que resultarão em substancial incremento da capacidade de reservação e adução de água.

Observa-se que, para o Programa Proágua Infra-Estrutura, as restrições orçamentárias e financeiras, o grande número de emendas, a descontinuidade de fluxo de recursos e pendência de convenientes afetaram a execução de diversas obras. Contudo, a partir de 2007, as inovações de gestão e de acompanhamento intensivo introduzidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a garantia de alocação de recursos suficientes procuraram reduzir os entraves existentes.



## **IV – MEGAOBJETIVOS E DESAFIOS**

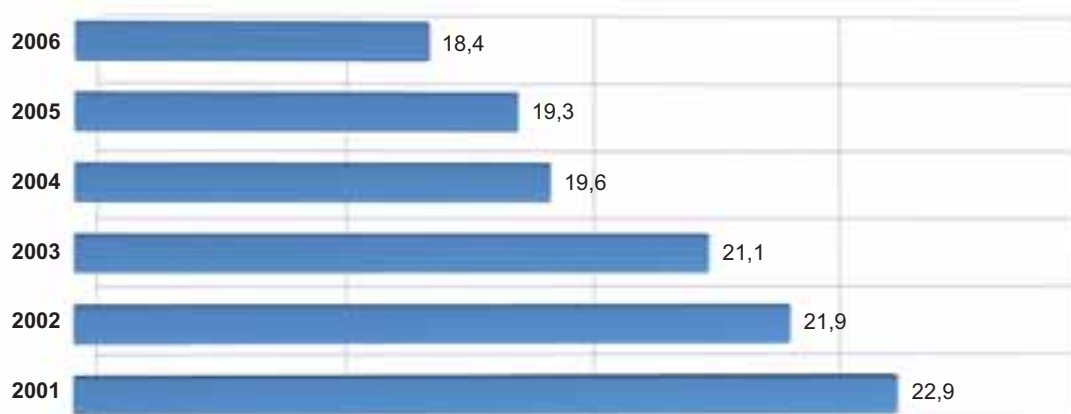


## MEGAOBJETIVO I - INCLUSÃO SOCIAL E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Ao estabelecer as prioridades para o PPA 2004-2007, o Governo Federal destacou como principal meta a promoção da inclusão social e a redução das desigualdades. Neste sentido, pôde-se verificar a expansão dos gastos sociais no período. Por exemplo, o Regime Geral da Previdência Social e as funções de assistência social, educação e saúde tiveram, respectivamente, incremento médio anual de gastos, entre 2004 e 2007, de 13%, 21%, 19% e 12%, em termos nominais. Em 2007, somados seus gastos, estas áreas representavam 22,7% do total do orçamento fiscal e da seguridade.

À ampliação dos gastos sociais, pode-se associar a melhoria de diversos indicadores no período, especificamente, os benefícios da seguridade social (previdenciários e assistenciais), que têm como piso o salário mínimo, assim como a transferência de renda relativa ao Bolsa Família, criada em 2003, têm importante papel neste cenário. Os gastos com o Benefício de Prestação Continuada, Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e Bolsa Família representavam 6,9% do PIB, em 2003, passando a 8%, em 2007. O aumento da cobertura dos programas sociais e do valor do salário mínimo (este último, em termos reais, de cerca de 30%, entre 2004 e 2007) foi determinante para expansão da renda real dos estratos inferiores da distribuição. Estes tiveram crescimento superior ao dos mais ricos, implicando diminuição da desigualdade de renda e do percentual de pessoas com renda *per capita* domiciliar inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo. Este percentual começou a sofrer reduções sucessivas a partir de 2003, quando era de 19%, chegando, em 2006, a cerca de 12%. Além disso, a razão entre os rendimentos dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres sofreu redução média de 3% ao ano; em 2006, esta era de 18,4, conforme o gráfico abaixo.

**GRÁFICO 16 – RAZÃO ENTRE RENDIMENTOS DOS 10% MAIS RICOS E DOS 40% MAIS POBRES**



Fonte: Boletim de Políticas Sociais do Ipea, a partir dos microdados da Pnad. Elaboração: SPI/MP.

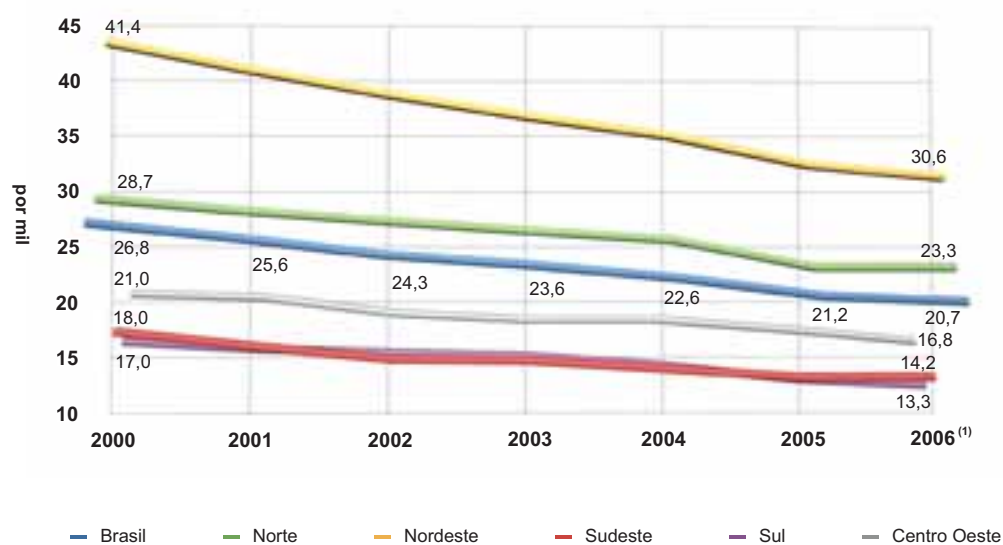
Para a expansão da renda e a melhoria de sua distribuição, contribuíram não apenas as transferências governamentais, mas também os rendimentos oriundos do trabalho. Estes, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), representavam cerca de 80% da renda total em 2006. Desde 2001, vêm diminuindo os diferenciais de renda oriunda do trabalho apropriado pelos mais pobres e pelos mais ricos. Ademais, o bom momento vivido pela economia foi decisivo para o aumento dos rendimentos médios reais do trabalho, que, após quedas sucessivas desde a década de 1990, iniciaram um processo de recuperação, obtendo ganhos reais acumulados de 12% entre 2004 e 2006. Além disso, para o mesmo período, as ocupações para pessoas de 16 anos ou mais de idade aumentaram 5,8%, tendo ainda se ampliado o percentual de empregos com carteira de trabalho assinada, de maior qualidade, aos quais estão associadas remunerações mais elevadas. Em 2004, os empregados (incluindo trabalhadores domésticos) com idade igual ou superior a 16 anos de idade que tinham carteira de trabalho assinada representavam 33,3% dos ocupados, passando, em 2006, a 34,7%.

A inclusão social perseguida pelo PPA 2004-2007 não se restringiu à expansão do emprego e da renda, mas também à melhoria de sua distribuição. Tratava-se, ainda, de ampliar a cidadania, isto é, atuar de modo articulado e integrado, de forma a garantir a universalização dos direitos sociais básicos e, simultaneamente, atender às demandas diferenciadas dos grupos socialmente mais vulneráveis da população.

Nesse sentido, com a criação das Secretarias Especiais de Política para as Mulheres, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (existe desde 1996), o Governo Federal reconheceu a importância de ações que objetivam mudar o padrão de desigualdades raciais, de gênero, de orientação sexual, geracional, de condição física ou mental, entre outras. Buscou-se promover a expansão do atendimento, com qualidade, àqueles segmentos tradicionalmente excluídos dos benefícios das ações públicas e discriminados por preconceitos sociais.

Com relação à área da saúde, um importante indicador demonstra avanços significativos. A taxa de mortalidade infantil vem caindo sistematicamente, embora ainda apresente patamares elevados em 2006 (20,7 óbitos por mil nascidos vivos), em especial, se comparada com países desenvolvidos. Outro dado a destacar é a desigualdade do índice entre as regiões: enquanto Sul e Sudeste se aproximam de índices próximos aos verificados nos países desenvolvidos, a mortalidade no Nordeste representa mais que o dobro dessas regiões e é cerca de 50% maior do que a média nacional.

**GRÁFICO 17 TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL,  
SEGUNDO BRASIL E GRANDES REGIÕES, 2000 A 2006**

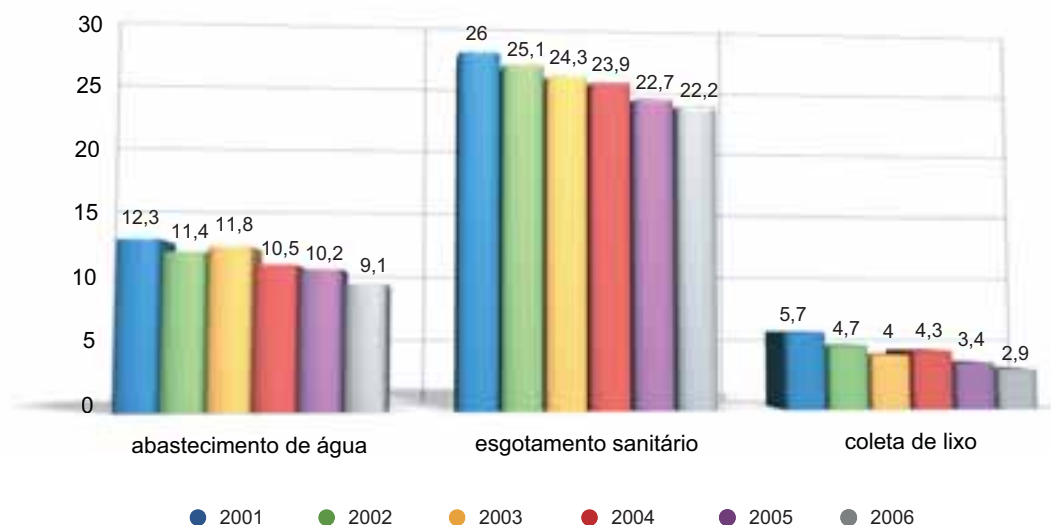


Fonte: SVS/MS e IBGE.

Nota: <sup>(1)</sup> Dados preliminares.

Outro aspecto fundamental para promover a igualdade de oportunidades a todos os brasileiros, garantindo o pleno exercício da cidadania, é a ampliação e a qualificação dos serviços públicos essenciais. Neste sentido, vale destacar a área de saneamento. Entre 2004 e 2006, houve um progressivo avanço na prestação de serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Persiste, contudo, uma grande desigualdade entre as regiões. Segundo dados de pesquisa publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o percentual de moradores em domicílios particulares permanentes urbanos sem saneamento básico adequado, considerando água, esgoto e lixo simultaneamente, alcançava 59,5% na região Norte em 2006; na região Sudeste, o *deficit* de saneamento era de apenas 10,7%.<sup>25</sup>

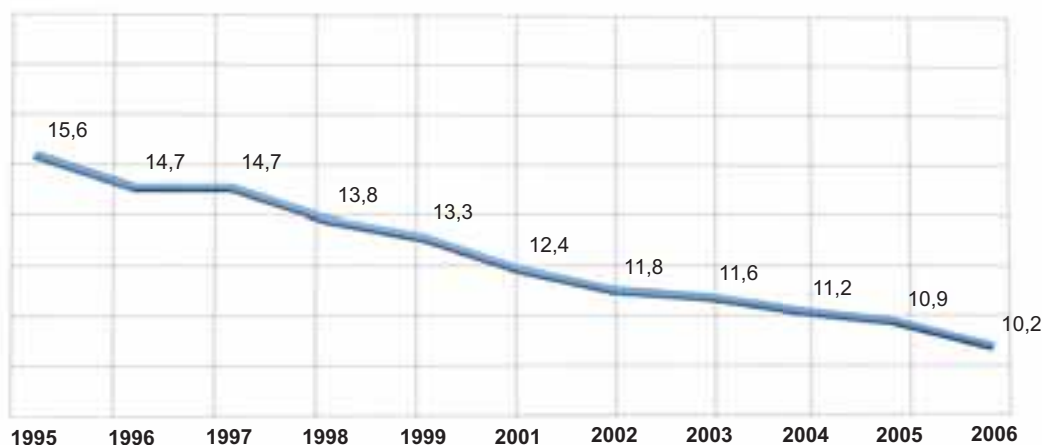
**GRÁFICO 18 – CARÊNCIAS DE SANEAMENTO - (%)**



Fonte: Ipea, a partir de microdados das Pnads 2001-2006 – extraído da Revista Desafios do Desenvolvimento, ano 5, nº 41, março de 2008, p.32.

Na área da educação, indicadores importantes evoluíram positivamente. A taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais de idade segue a tendência consistente de queda desde 1997, caindo de 11,2% em 2004, para 10,2% em 2006. No mesmo sentido, o número médio de anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais de idade tem crescido desde 1995. Em 2004, eram 6,8 anos; em 2006, 7,2 anos. Se mantido o ritmo de crescimento no período 2004 e 2006, é possível atingir a meta de oito anos de escolaridade média até o ano de 2010.

**GRÁFICOS 19 TAXA DE ANALFABETISMO DAS PESSOAS COM 15 ANOS OU MAIS**



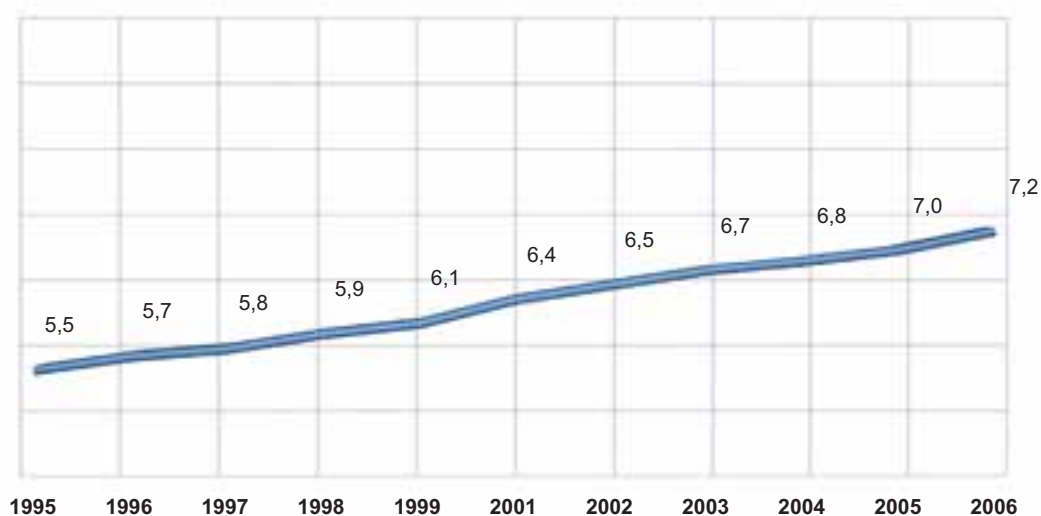
Fonte: Pnad/IBGE. f: Disoc/Ipea (exclusive as áreas rurais de AC, AP, AM, PA, RO e RR).

Notas: <sup>(1)</sup> A Pnad não foi realizada em 2000.

<sup>(2)</sup> A partir de 2004, a Pnad passa a contemplar a população rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP.



**GRÁFICO 20 – NÚMERO MÉDIO DE ANOS DE ESTUDO DAS PESSOAS DE 15 ANOS OU MAIS DE IDADE**



Fonte: Microdados da Pnad (IBGE). Elaboração: SPI/MP.

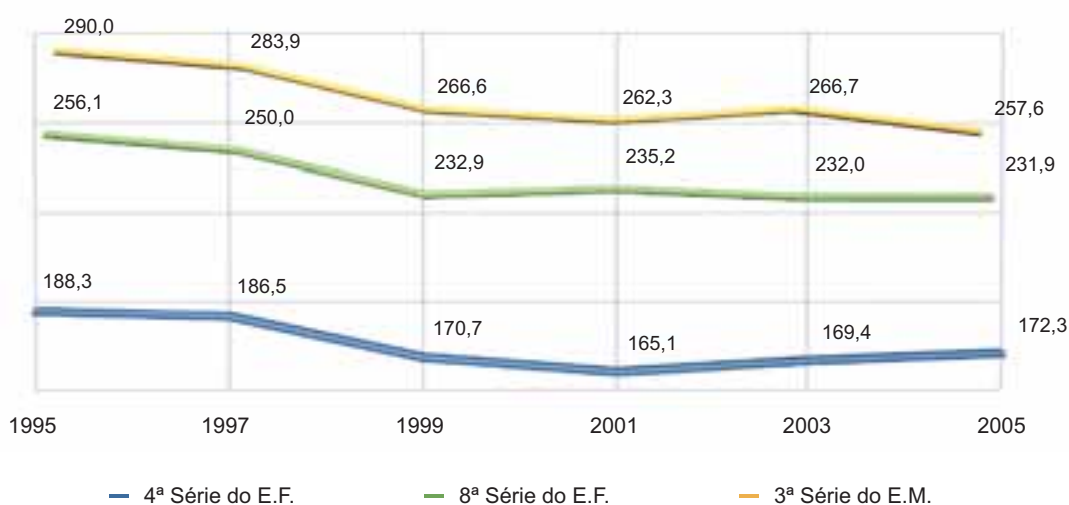
Notas: <sup>(1)</sup> A Pnad não foi realizada em 2000.

<sup>(2)</sup> A partir de 2004, a Pnad passa a contemplar a população rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

Não obstante a queda do analfabetismo e o crescimento da escolaridade média, a qualidade da educação continua como um problema crítico. Segundo dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB 2005), os rendimentos escolares seguem uma tendência decrescente.

O desempenho em português no ano de 2005 estava em padrão consideravelmente inferior ao registrado em 1995 nos três níveis de referência. A tendência de queda só não persiste na 4ª série do ensino fundamental, que aponta uma discreta melhora a partir do ano de 2001.

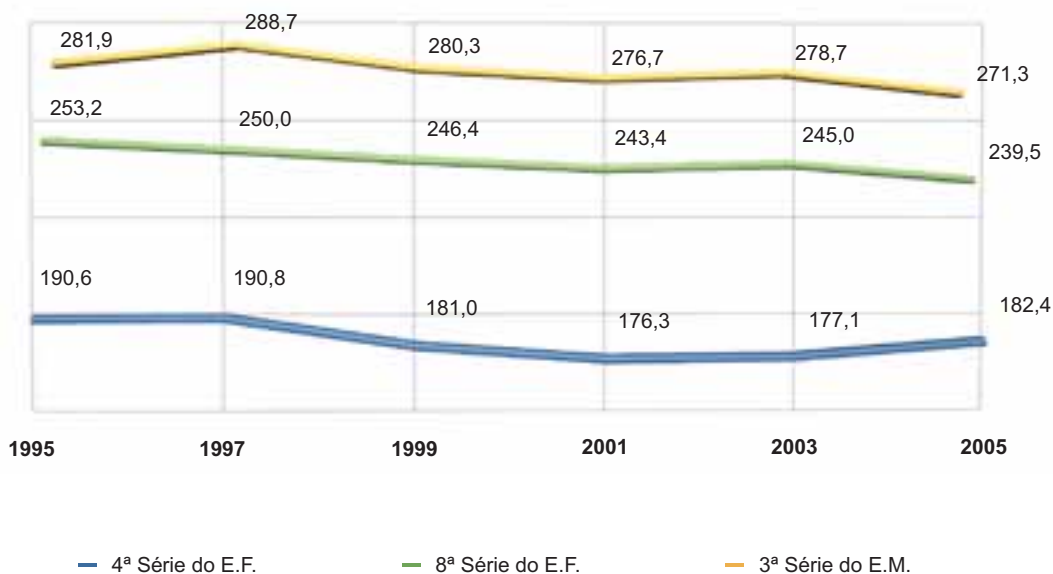
**GRÁFICO 21 – DESEMPENHO ESCOLAR – PORTUGUÊS**



Fonte: SAEB 2005.

O desempenho em matemática também registra queda nos três níveis de referência, entre 1995 e 2005, mas em menor proporção. Como verificado no desempenho em português, há uma discreta melhora no desempenho na 4ª série do ensino fundamental a partir de 2001.

**GRÁFICO 22 – DESEMPENHO ESCOLAR – MATEMÁTICA**



Fonte: SAEB 2005.

Apresentado um panorama geral sobre a evolução da inclusão social e da redução das desigualdades durante o PPA 2004-2007, cabe, em seguida, passar à avaliação de cada um dos 10 desafios que compuseram o Megaobjetivo I.

## DESAFIO 1 - COMBATER A FOME VISANDO A SUA ERRADICAÇÃO E PROMOVER A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, GARANTINDO O CARÁTER DE INSERÇÃO E CIDADANIA.

A partir de 2003, a questão da fome foi posta em pauta pelo Governo Federal com o lançamento do Fome Zero, que consiste de estratégia para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia insere-se na promoção da segurança alimentar e nutricional<sup>26</sup>, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

É importante também mencionar que o Brasil assumiu o compromisso, como Estado-Membro da Organização das Nações Unidas, de até 2015, erradicar a fome<sup>27</sup>. Um dos indicadores utilizados para o acompanhamento desta meta é o de desnutrição, medido como *deficit* de peso por idade e de altura por idade. Por exemplo, a prevalência de *deficit* de peso para idade para crianças menores de 5 anos era de 16,6%, em 1974-1975 (Estudo Nacional de Despesa Familiar), contra 4,6% em 2002-2003 (Pesquisa de Orçamentos Familiares), demonstrando uma irrefutável diminuição da desnutrição nas últimas décadas.

É possível também observar esta mesma tendência pelos dados do Sistema de Informações da Atenção Básica (Siab/MS), que cobre quase 50% da população brasileira de menor faixa de renda. Segundo os dados deste sistema, o *deficit* de peso para crianças com idade entre 1 e 2 anos de idade era de 10,1% em 1999, passando a 2,4% em 2006. Entre 2003 e 2006, esta queda foi superior a 50%.

Ainda sobre este ponto, a taxa de internação de crianças com menos de 1 ano de idade por desnutrição era de 4,03 por mil, no Nordeste, em 1999<sup>28</sup>, passando, em 2006, a 1,32 por mil. Entre 2003 e 2006, esta queda foi superior a 60%<sup>29</sup>. Todavia, vistos sob outra ótica, os dados referentes à desnutrição mostram uma concentração do fenômeno nas classes

26 A promoção da segurança alimentar e nutricional é entendida de modo mais amplo do que a erradicação da fome. A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, estabelece que o conceito de segurança alimentar e nutricional abrange "I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda; II - a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; III - a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; IV - a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população; V - a produção de conhecimento e o acesso à informação; e VI - a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País".

27 Meta assumida no contexto dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. A meta posta para os países é a de reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome. O Brasil, no entanto, comprometera-se com uma meta mais avançada, de erradicar a fome.

28 Em 1999, o Nordeste era a grande região na qual a referida taxa era a mais elevada.

29 É importante mencionar outra tendência, operando junto ao declínio da desnutrição: a existência de taxas ascendentes de excesso de peso e obesidade. A causa fundamental deste fenômeno reside na urbanização crescente e na globalização de hábitos de consumo e padrões de comportamento. Em particular, muitas vezes os mais pobres optam por alimentos de baixo custo, mas também pouco nutritivos, o que acaba por expor este grupo da população à desnutrição, ao baixo peso e à obesidade.

de rendimento mais baixo. É o que demonstram os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003, segundo os quais, para o estrato de rendimento mensal familiar *per capita* até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, a prevalência de *deficit* de peso para idade em crianças de 0 a 4 anos de idade era de 8,4%, sendo de 0,9% para a faixa com rendimento familiar *per capita* superior a cinco salários mínimos.

**TABELA 27 - PREVALÊNCIA AJUSTADA DE DEFICIT DE PESO-PARA-IDADE NAS CRIANÇAS MENORES DE 10 ANOS DE IDADE, POR GRUPOS DE IDADE, SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO MONETÁRIO MENSAL FAMILIAR PER CAPITA, BRASIL (2002-2003)**

Classes de rendimento monetário mensal familiar <i>per capita</i> (salários mínimos)	Prevalência ajustada de <i>deficit</i> de peso-para-idade nas crianças menores de 10 anos de idade -Porcentagem	
	0 a 4 anos	5 a 9 anos
Até $\frac{1}{4}$	8,4	3,8
Mais de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$	7,4	3,3
Mais de $\frac{1}{2}$ a 1	4,2	1,7
Mais de 1 a 2	3,1	1,2
Mais de 2 a 5	1,8	0,6
Mais de 5	0,9	0,9

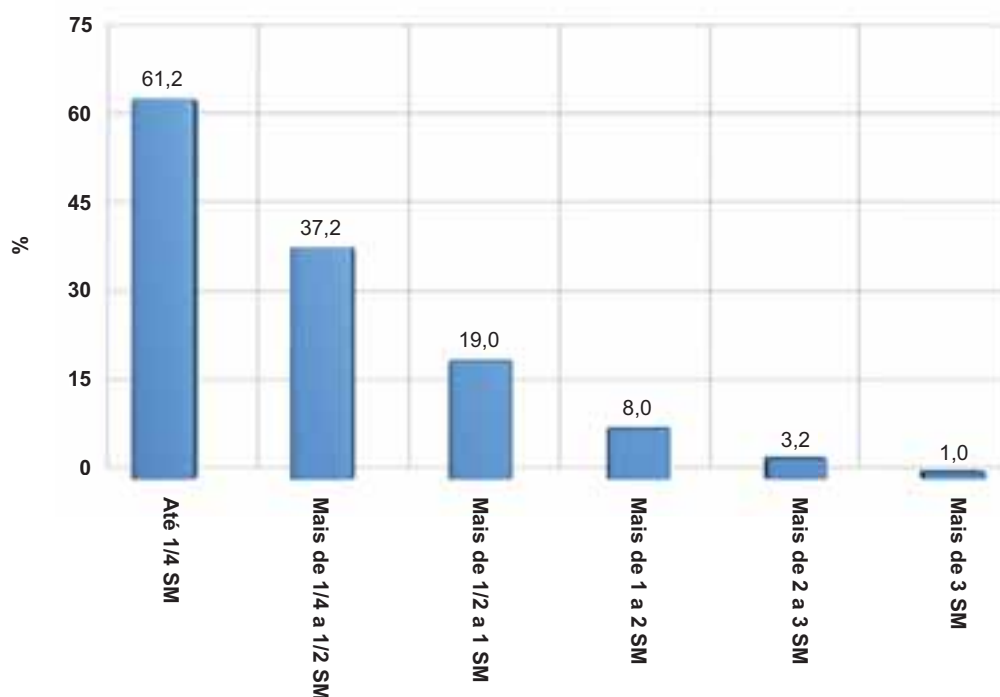
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, POF 2002-2003.

Nota: Valores ajustados para corrigir a imprecisão na mensuração e no registro do peso.

Os dados do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, referentes ao estado nutricional dos beneficiários do Bolsa Família no ano de 2006, corroboram o cenário de associação entre desigualdades econômico-sociais e disparidades existentes no estado nutricional. O baixo peso para idade atingia 6,7% das crianças beneficiárias do Programa, sendo as maiores proporções encontradas no Norte e no Nordeste. Nestas regiões, o baixo peso para idade dos beneficiários do Bolsa Família era, respectivamente, de 10,2% e 7,9%. Interessa registrar, ainda, que o *deficit* de altura para idade, que expressa alterações na situação nutricional da criança acumuladas com o tempo, alcançava quase 17% das crianças menores de 7 anos que estavam no Programa em 2006.

Suplemento da Pnad 2004 também trouxe informações importantes a respeito do grau de insegurança alimentar (IA) da população brasileira. Segundo a pesquisa, 34,8% dos domicílios estavam em situação de insegurança alimentar, nos quais residiam cerca de 72 milhões de pessoas. Além disso, a insegurança alimentar moderada ou grave, que envolve limitação de acesso quantitativo aos alimentos, com ou sem o convívio com situação de fome, atingia 18,8% dos domicílios brasileiros. O gráfico a seguir demonstra a associação entre desigualdade de rendimentos e insuficiência de acesso aos alimentos. Para a classe de rendimento domiciliar *per capita* até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, a prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave era de 61,2%, sendo de 1% para a faixa acima de três salários mínimos.

**GRÁFICOS 23 – PREVALÊNCIA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR MODERADA OU GRAVE EM DOMICÍLIOS PARTICULARES POR CLASSE DE RENDIMENTO MENSAL DOMICILIAR *PER CAPITA*– BRASIL 2004**



Fonte: Pnad 2004.

Estes números atestam que problemas relacionados ao acesso à alimentação regular e de qualidade constituem um desafio das políticas públicas voltadas, em particular, às famílias mais vulneráveis. Por essa razão, o diagnóstico do qual parte o Fome Zero é o de que a fome no Brasil não está associada à insuficiência de oferta de alimentos, mas a uma distribuição de renda desigual. Por essa razão, foi concebido como estratégia para integrar ações e programas visando superar principalmente a extrema pobreza e, conseqüentemente, as desigualdades de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, de forma digna, regular e sustentável.

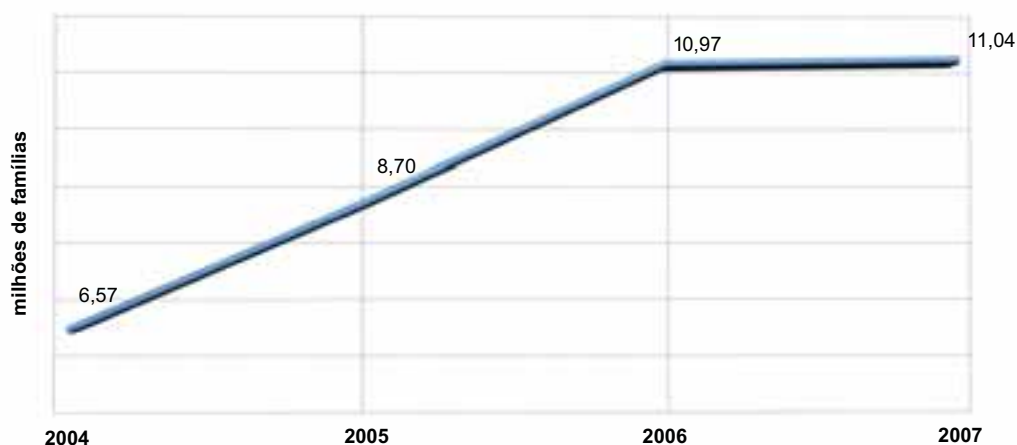
As ações do Fome Zero são divididas em quatro eixos: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social. Não cabe aqui uma avaliação das muitas ações contidas nos quatro eixos, mas vale citar algumas pelo seu desempenho no período do PPA<sup>30</sup>:

- c) Bolsa Família: desde 2003 (ano de sua criação), o Programa vem ampliando a transferência de renda às famílias pobres e extremamente pobres, associada ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de educação e saúde. Em dezembro de 2007, o Bolsa Família atendia a 11 milhões de famílias, universo estimado

30 A lista completa das ações está no sítio [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br).

de famílias com o perfil de renda *per capita* associado ao recebimento dos benefícios. Estudos mostram que o aumento de renda dos beneficiários do Bolsa Família leva a gastos maiores com alimentação. Deve-se também fazer menção aos impactos do Programa sobre o estado nutricional das crianças beneficiárias. A Chamada Nutricional, estudo realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) sobre a situação nutricional das crianças do Semi-árido brasileiro, mostrou que, para crianças entre 6 e 11 meses, a redução da prevalência de *deficit* de peso para idade em função da participação no Bolsa Família seria de 62,3% (de 5,3% para 2,0%). O gráfico abaixo demonstra a evolução do número de famílias atendidas pelo Bolsa Família. O crescimento do atendimento às famílias, no período do PPA, teve média anual de crescimento de quase 20%.

**GRÁFICO 24 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FAMÍLIAS ATENDIDAS PELO BOLSA FAMÍLIA (2004-2007)**



Fonte: SIGPlan/Elaboração: SPI-MP.

- d) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): tem por objetivo atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência na escola. O Programa repassa recursos aos Estados e Municípios para co-financiar a merenda escolar, com base no número de alunos identificados pelo Censo Escolar. O PNAE atendeu, em 2007, a mais de 35 milhões de alunos. Ademais, desde 2003, elevou-se o valor *per capita* aluno por dia, ampliou-se o público atendido, passaram a ser atendidas creches públicas e filantrópicas, assim como alunos indígenas e quilombolas passaram a ser beneficiados com valores *per capita* diferenciados. Com estas alterações, o Programa investiu cerca de R\$ 1,02 bilhão em 2004, chegando, em 2007, ao valor de R\$ 1,5 bilhão. Deste modo, o repasse médio anual por aluno passou, no período do PPA 2004-2007, de R\$ 27,5 para R\$ 43. Abaixo segue a evolução dos valores *per capita* aluno por dia.

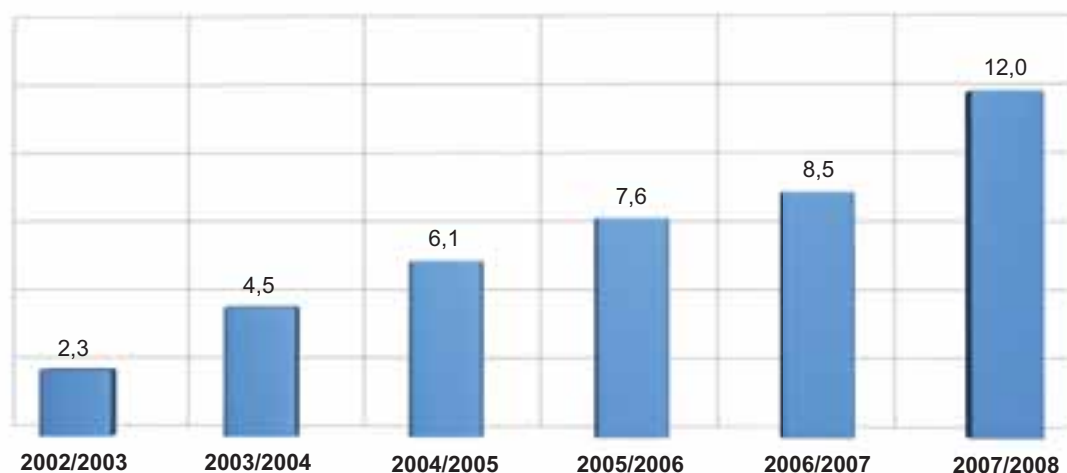
**TABELA 28 – PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR  
(VALORES PER CAPITA ALUNO POR DIA)**

Modalidade de Ensino	2002	2003	2004	205	2006	2007
Creche	-	0,18	0,18	0,18	0,22	0,22
Pré-escola	0,06	0,13	0,15	0,18	0,22	0,22
Ensino Fundamental	0,13	0,13	0,15	0,18	0,22	0,22
Indígena	0,13	0,34	0,34	0,34	0,44	0,44
Quilombola	0,13	0,13	0,15	0,34	0,44	0,44

Fonte: FNDE.

- e) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): consiste em apoio ao desenvolvimento rural, a partir do fortalecimento da agricultura familiar, gerando renda e promovendo a inclusão social. Na safra 2003-2004, o volume de crédito para financiamento da produção dos agricultores familiares foi de R\$ 4,49 bilhões, contra R\$ 8,43 bilhões na safra 2006-2007, com a realização de 1,69 milhão de contratos. Para a safra 2007-2008, serão disponibilizados R\$ 12 bilhões para o crédito. Além do aumento de recursos para os agricultores familiares, há outras novidades. Entre elas, vale citar que os juros das linhas de crédito do PRONAF estarão menores. Na safra 2006-2007, estes ficaram entre 1% e 7,25% ao ano, sendo que para 2007-2008, variarão de 0,5% até 5,5% ao ano, beneficiando especialmente os agricultores familiares de mais baixa renda. Segue abaixo evolução dos valores contratados.

**GRÁFICO 25 – PRONAF – VALORES CONTRATADOS (R\$ BILHÕES)**



Fonte: MDA.

Notas: <sup>(1)</sup> Valores estimados.

<sup>(2)</sup> Valores previstos.

Além disso, deve-se observar a meta de articular ampliação do crédito rural do PRONAF com mecanismos voltados à maior proteção do agricultor familiar. Neste sentido, vale citar o Garantia-Safra, que consiste de ação voltada ao Semi-árido brasileiro. Caso o agricultor perca a safra por motivo de seca, fará jus a uma renda por tempo determinado. Somente

na safra 2006-2007, 346 mil agricultores foram segurados. Outra iniciativa é o Seguro da Agricultura Familiar (originado da reformulação do Proagro, em 2004), voltado à garantia da cobertura de 100% do financiamento, mais 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado pelo agricultor familiar<sup>31</sup>. Desta forma, o agricultor familiar pode contar com significativa porcentagem da renda esperada no momento de contratar suas operações. Vale ainda citar o Programa de Garantia Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), criado no fim de 2006, tendo como objetivo, entre outros, a garantia da sustentação de preços da agricultura familiar. A partir da safra 2006-2007, o agricultor que acessou o crédito de custeio do PRONAF<sup>32</sup> conta com um bônus toda vez que ocorrer uma diferença entre o preço de garantia e o preço de mercado. Trata-se de um desconto em percentual equivalente à diferença verificada entre o custo de produção médio do produto para a região e o preço médio mensal de comercialização do produto no Estado. Este bônus é aplicado ao saldo devedor do financiamento. Em 2007, 76% dos contratos do PRONAF Custeio foram segurados. Além disso, a partir de 2008, estarão cobertas novas culturas (café, inhame, cará e tomate), resultando numa cobertura de 86% dos contratos de custeio.

- f) Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): trata-se de outra iniciativa voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. O PAA, criado em 2003, adquire alimentos, com isenção de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite de R\$ 3.500 ao ano por agricultor familiar que se enquadre no PRONAF<sup>33</sup>. Os alimentos adquiridos são distribuídos a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por programas sociais, incluindo indígenas, quilombolas, acampados da reforma agrária e atingidos por barragens. Desta forma, o PAA inova ao ser concebido como iniciativa de geração de renda para os agricultores familiares, assim como de promoção da segurança alimentar e nutricional das famílias às quais os alimentos são distribuídos. Entre 2004 e 2007, foram adquiridos mais de 1 milhão de toneladas (t) de alimentos. Apenas em 2007, beneficiaram-se com a aquisição 102,6 mil agricultores familiares<sup>34</sup> e, com a distribuição, mais de 6 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.
- g) Cisternas: a construção de cisternas, como parte de uma estratégia voltada à promoção da segurança alimentar e nutricional, iniciou-se em 2003. Cisternas consistem de tecnologia popular para a captação de água da chuva, significando uma solução de acesso à água para a população rural do Semi-árido brasileiro. São destinadas à população rural de baixa renda que sofre com os efeitos das secas. Até o início de 2008, havia cerca de 250 mil cisternas no Semi-árido, sendo mais de 195 mil construídas com recursos do MDS, e que garantem o acesso à água a cerca de 1 milhão de pessoas.

---

31 Apenas para financiamento de custeio do PRONAF.

32 Inicialmente, circunscrito à produção de milho, feijão, soja, mandioca, arroz e leite.

33 Exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral.

34 Inclui recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).



- h) Equipamentos de segurança alimentar e nutricional: desde 2003, o Governo Federal vem co-financiando a construção e a reforma de equipamentos de segurança alimentar e nutricional, que disponibilizam alimentação saudável e acessível à população, em especial, aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e pobreza (restaurantes populares e cozinhas comunitárias) e arrecadam alimentos, provenientes de doações, por meio da articulação com o setor alimentício, para distribuí-los a entidades assistenciais (bancos de alimentos). Considerando os três equipamentos citados – restaurantes, cozinhas e bancos – já há em funcionamento 385 unidades que tiveram financiamento do Governo Federal<sup>35</sup>.

Há ainda outros avanços relativos à temática que devem ser salientados. O primeiro se refere à recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2003. O Conselho promove a articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição. Neste sentido, assessora o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o País garanta o direito humano à alimentação. Ainda no campo da participação social, vale citar a II e a III Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, realizadas, respectivamente, em 2004 e em 2007, nas quais temas relevantes para esta política foram debatidos entre governo e sociedade civil.

Outro aspecto relevante foi a promulgação da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e coloca o direito humano à alimentação adequada como direito de todos os cidadãos e dever do Estado. O SISAN é integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema. A Lei institui ainda a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, responsável pela Política e pelo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação.

A criação do SISAN tem grande importância sob o ponto de vista da institucionalidade da política de segurança alimentar e nutricional, mas persiste o grande desafio, posto para o próximo período, referente à atuação da Câmara Interministerial<sup>36</sup>, que deve estar regida pelo princípio da promoção da intersetorialidade das ações e políticas voltadas à garantia do direito humano à alimentação adequada, em suas mais diversas dimensões, objetivando intensificar as conquistas obtidas neste campo nos últimos anos.

35 Os dados de cozinha comunitária são de março de 2008; restaurante – janeiro de 2008; bancos de alimentos – setembro de 2007.

36 O Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007 criou a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecendo suas competências.

## DESAFIO 2 - AMPLIAR A TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA AS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA E APRIMORAR SEUS MECANISMOS.

**A ampliação da transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimoramento de seus mecanismos obteve êxitos significativos ao longo do período 2004-2007.**

Já em 2003, o Governo editou Medida Provisória instituindo o Programa Bolsa Família, convertida em lei em janeiro de 2004 (Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004). Com isso, iniciou-se um processo de unificação dos Programas de transferência de renda então existentes, e as famílias elegíveis ao Bolsa Família passaram a ser incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) implicando maior racionalização do processo<sup>37</sup>.

A partir de dados da Pnad 2001 e do Censo 2000, chegou-se à estimativa de que 11,2 milhões de famílias eram elegíveis para o Bolsa Família. Tratava-se de famílias com renda *per capita* até R\$ 50 (extrema pobreza) e de renda *per capita* até R\$ 100 (pobreza). Adiante, alterando-se o critério de rendimento familiar *per capita* para R\$ 120<sup>38</sup>, e atualizando-se a estimativa de elegíveis ao Programa, por meio de dados da Pnad 2004, o universo passou a ser de 11,1 milhões, meta praticamente alcançada já em 2006.

Os benefícios às famílias foram definidos da seguinte forma:

- a) benefício básico: destina-se a unidades familiares que se encontram em situação de extrema pobreza;
- b) benefício variável: destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição: gestantes; nutrízes; crianças entre 0 e 12 anos; ou adolescentes até 15 anos. O benefício básico foi definido inicialmente como tendo o valor de R\$ 50. Já o benefício variável teve originalmente o valor de R\$ 15, com um limite de R\$ 45 por família<sup>39</sup>.

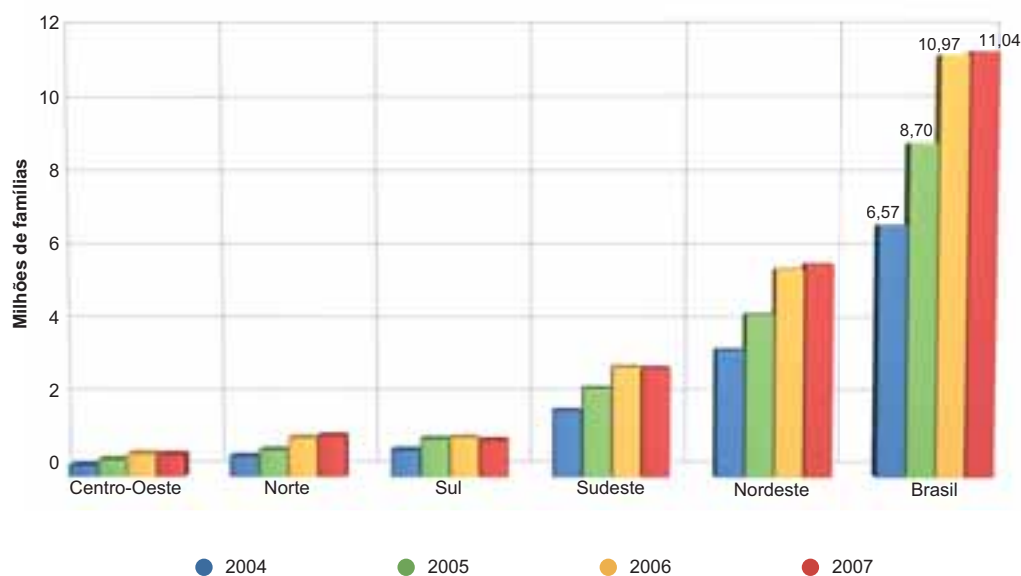
A seguir, segue a evolução do atendimento do Bolsa Família por grandes regiões no período do PPA 2004-2007.

37 A rigor, devem ser incluídas no CadÚnico famílias com renda *per capita* inferior a ½ salário mínimo.

38 O Decreto nº 5.749/2006 classificou pobreza e extrema pobreza do seguinte modo: situação de extrema pobreza – renda *per capita* até R\$ 60; situação de pobreza – renda *per capita* até R\$ 120.

39 Decreto nº 6.157/2007 redefiniu os valores da seguinte maneira: benefício básico: R\$ 58; benefício variável: R\$ 18, tendo o limite de R\$ 54 por família.

GRÁFICO 26 – EVOLUÇÃO DO ATENDIMENTO DO BOLSA FAMÍLIA



Fonte: SIGPlan

Vale também assinalar a média anual de crescimento do atendimento às famílias no período 2004-2007. Percebe-se que esta foi de 19% para o Programa como um todo.

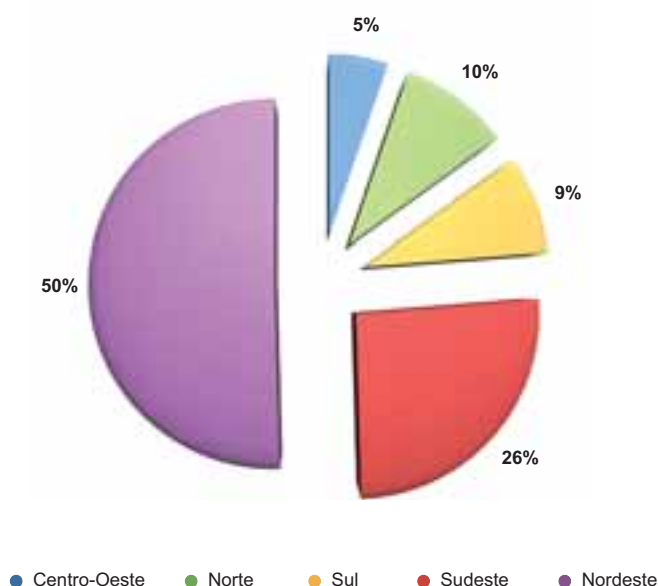
TABELA 29 – NÚMERO DE FAMÍLIAS ATENDIDAS PELO BOLSA FAMÍLIA (MILHÕES)

Regiões	2004	2005	2006	2007	Média anual de crescimento Porcentagem
Centro-Oeste	0,29	0,44	0,60	0,58	25,99
Nordeste	3,32	4,25	5,44	5,57	18,82
Norte	0,53	0,70	1,02	1,08	26,78
Sudeste	1,73	2,32	2,88	2,85	18,10
Sul	0,70	0,99	1,03	0,96	11,10
<b>Brasil</b>	<b>6,57</b>	<b>8,70</b>	<b>10,97</b>	<b>11,04</b>	<b>18,89</b>

Fonte: Banco de Dados da Câmara dos Deputados. Elaboração: SPI/MP.

Outro dado que merece destaque se refere à concentração do Programa na região Nordeste, em que é maior o número de famílias em situação de pobreza. Em 2007, quase 6 milhões de famílias eram beneficiadas pelo Programa na região Nordeste, o que equivalia a 50% do total de atendimentos.

**GRÁFICO 27 – DISTRIBUIÇÃO DO ATENDIMENTO DO BOLSA FAMÍLIA POR GRANDES REGIÕES - (%)**



Fonte: SIGPlan. Elaboração: SPI/MP.

Do ponto de vista dos recursos orçamentários, a expansão associada ao Bolsa Família também é significativa. Em 2004, primeiro ano do PPA 2004-2007, o repasse total de recursos às famílias foi de R\$ 5,62 bilhões, contra R\$ 8,76 bilhões em 2007. Apenas no Nordeste, foram investidos R\$ 4,6 bilhões. Analisados sob outra ótica, percebe-se, de 2004 a 2007, a evolução dos gastos do Programa de 0,20% para 0,34% do PIB, conforme o gráfico abaixo.

**GRÁFICO 28 – EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM TRANSFERÊNCIA DE RENDA (BOLSA FAMÍLIA)**



Fonte: Ipeadata e Banco de Dados da Câmara dos Deputados. Elaboração: SPI-MP.

## APRIMORAMENTO DOS MECANISMOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Com a criação do Bolsa-Família, iniciou-se o aperfeiçoamento da qualidade das informações contidas no CadÚnico, visando, sobretudo, a melhor focalização do Programa. Dentre as medidas voltadas a este objetivo, vale citar a construção de um pacto federativo em torno da gestão e execução do Bolsa Família e do CadÚnico.

Neste sentido, há um conjunto de instrumentos voltados à formalização deste pacto, como o termo de adesão do Município ao Programa Bolsa Família e ao CadÚnico, o formulário de designação do gestor municipal do Programa Bolsa Família e o formulário para formalização da instância de controle social do Programa Bolsa Família. A adesão, assinada por quase todos os Municípios do Brasil, implicou o acordo por parte destes com relação a um conjunto de compromissos na gestão e execução do Programa. Ademais, ao Município que aderiu ao Programa foi disponibilizado o Sistema de Gestão de Benefícios, possibilitando acessos diferenciados a gestores e membros das instâncias de controle social a informações sobre benefícios e cartões do Bolsa Família. O sistema também possibilita que o Município realize diretamente as ações de bloqueio, desbloqueio e cancelamentos de benefícios.

A adesão formal ao Programa viabilizou também o acesso a recursos, referentes a apoio financeiro do Governo Federal, concebido inicialmente como incentivo a ações de cadastramento de famílias e de atualização da base de dados do CadÚnico. Logo depois, foram estabelecidas normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do CadÚnico no âmbito dos Municípios, criando-se o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Este último consiste de apoio financeiro à gestão descentralizada do Bolsa Família e do CadÚnico. O repasse de recursos aos Municípios está diretamente relacionado a: qualidade e integridade das informações constantes no CadÚnico; atualização da base de dados do CadÚnico; e informações sobre o cumprimento das condicionalidades das áreas de educação e saúde.

Apenas entre janeiro e novembro de 2007, foi repassado o valor de R\$ 209,45 milhões aos Municípios, referente ao IGD. Além disso, pesquisa realizada com os Municípios demonstrou que estes utilizam os recursos do IGD para sanar dificuldades estruturais, relativas, por exemplo, à inadequação do número de funcionários e de infra-estrutura para a gestão local do Bolsa Família. Isto demonstra a importância deste instrumento para a estratégia de aperfeiçoamento de gestão do Bolsa Família e do CadÚnico<sup>40</sup>.

---

40 O pacto federativo também envolve os Estados. O apoio financeiro a Estados foi estabelecido pela já citada Portaria nº 360/2005, e pressupunha, nos termos desta, a adesão formal do Estado ao processo de atualização cadastral. Além disso, a partir de 2008, passa a vigorar o Índice de Gestão Descentralizada dos Estados, com base no qual serão transferidos recursos para apoio financeiro ao Estado, devendo este aderir formalmente ao Bolsa Família e ao CadÚnico. Por seu turno, é requisito para adesão ao Bolsa Família e ao CadÚnico, entre outros, que o Estado tenha firmado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do DF, nos termos da Portaria nº 350/2007. O referido Pacto envolve a gestão do Sistema Único de Assistência Social, do Bolsa Família e do CadÚnico, constituindo mais uma etapa para a construção de uma política de assistência social e transferência de renda com responsabilidades efetivamente compartilhadas entre os entes federados.

Enfim, a alusão a este conjunto de medidas voltadas ao estabelecimento de uma gestão compartilhada entre entes federados, junto a outras, como, por exemplo:

- a) a reformulação do CadÚnico, visando, entre outros, harmonizar, sempre que possível, os conceitos do cadastro com aqueles utilizados pelas estatísticas oficiais (Instituto Brasileiro de Geografia - IBGE);
- b) o cruzamento de bases de dados visando à identificação de inconsistências no CadÚnico aponta para um processo de aprimoramento da qualidade do cadastro e, por conseguinte, da própria focalização do Bolsa Família.

Em função desta estratégia, no ano de 2007, foram validados 14,42 milhões de cadastros da base do CadÚnico<sup>41</sup>. Além disso, as repercussões do aperfeiçoamento da seleção de beneficiários, isto é, de seleção daqueles efetivamente elegíveis, já são anunciadas também por um conjunto de análises, pesquisas e estudos. Segundo o Banco Mundial, por exemplo, com base nos dados da Pnad 2004, 71% das famílias beneficiárias do Bolsa Família estavam no primeiro quintil de renda e 21% estavam no segundo quintil, tratando-se o Bolsa Família do Programa mais bem focalizado em vigor na América Latina.

Portanto, conjugando-se os pontos aqui tratados, pode-se concluir que há avanços irrefutáveis na execução e gestão do Bolsa Família e do CadÚnico, expressos, sobretudo, na melhora de focalização do Programa, assim como no aumento de sua cobertura. Houve também melhorias relativas à integração de políticas, por exemplo, com a inclusão dos beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no CadÚnico, evitando-se a fragmentação e a superposição de funções. Outro elemento do Programa que foi aperfeiçoado são as condicionalidades de educação e de saúde. Esta última consiste do acompanhamento nutricional para gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 7 anos; acompanhamento pré-natal e pós-natal e vacinação em dia para crianças de 0 a 7 anos.

Em 2004, apenas 7,3% das crianças beneficiárias foram acompanhadas, sendo que, no segundo semestre de 2007, este número chegou a 55%. Do total de crianças acompanhadas, 99% cumpriram as condicionalidades. Com relação à educação, o compromisso das famílias é garantir frequência escolar mínima de 85% das crianças/adolescentes de 6 a 15 anos de idade. Em outubro/novembro de 2004, 50,8% das crianças/adolescentes tiveram registro de frequência informado, passando este número em outubro/novembro de 2007 a 84,7%. Do total de crianças acompanhadas neste último período, cerca de 97% tiveram frequência igual ou superior a 85%.

Para terminar, importa assinalar que o Bolsa Família, conforme atestam alguns estudos e pesquisas, já obteve impactos importantes sobre alguns indicadores sociais. Por exemplo, estudo do Ipea mostra que o Bolsa Família é responsável por 21% da queda da desigualdade social (medida pelo Índice de Gini) entre 1995 e 2004. Além disso, em pesquisa realizada

---

41 Cadastro válido é aquele que possui todos os campos obrigatórios preenchidos para todos os membros da família e que apresenta a devida identificação do responsável legal.

em 2005 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Chamada Nutricional, avaliou-se o papel que têm os programas de transferência de renda (em especial, o Bolsa Família) para o estado nutricional das crianças menores de 5 anos do Semi-árido brasileiro. A referida pesquisa observou a variação do *deficit* nutricional apenas em função do acesso ou não a estes programas. Em todas as faixas etárias, percebe-se a redução da prevalência de *deficit* de altura para idade, comparando-se não-inscritos com inscritos. Para o grupo de 6 a 11 meses, os inscritos têm prevalência de *deficit* de altura para idade 62,3% menor. Por último, estudo do próprio MDS, com base nos dados do CadÚnico, em agosto de 2006, mostrou que houve aumento médio da renda dos beneficiários do Programa de 36,8%, chegando este número a 41% no Nordeste. Com isso, 2,5 milhões de famílias saíram da linha de extrema pobreza.

Estes são apenas alguns exemplos de análises que mostram o acerto da estratégia de investimento realizado nas famílias mais pobres, constituindo a transferência de renda, de forma cada vez mais evidente, um elemento central para a política de inclusão social e redução das desigualdades. Para terminar, cumpre assinalar alguns dos desafios da área para o próximo período, em especial: a necessária continuidade de aperfeiçoamento do CadÚnico; o aumento do grau de articulação da política de transferência de renda com outras ações e Programas em áreas como educação e geração de emprego e renda, potencializando seus efeitos; e a melhoria do processo de acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde, tornando-as ainda mais efetivas<sup>42</sup>.

---

42 Para o próximo período, haverá também a incorporação dos jovens de 16 e 17 anos de idade ao Programa. O Governo Federal editou Medida Provisória instituindo benefício variável do Bolsa Família, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos, sendo pago até o limite de dois benefícios por família, no valor, por jovem, de R\$ 30.

### **DESAFIO 3 - PROMOVER O ACESSO UNIVERSAL, COM QUALIDADE E EQUIDADE, À SEGURIDADE SOCIAL (SAÚDE, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA).**

A Constituição Federal de 1988 instituiu os fundamentos da seguridade social como sistema de proteção social destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Por meio dela, é prestado um conjunto de serviços e benefícios voltados para o enfrentamento das situações de privação ou vulnerabilidade econômica e social. No campo da saúde, há o Sistema Único de Saúde (SUS), de caráter universal e gratuito; da Previdência Social, os regimes de caráter contributivo; e da Assistência Social, os serviços e benefícios de caráter não-contributivo e destinados a quem dela necessitar.

#### **SAÚDE**

O SUS, um dos maiores sistemas públicos do mundo, tem garantido o atendimento de milhões de brasileiros em todos os níveis da atenção. Cerca de 90% da população brasileira, de algum modo, é usuária do SUS e 70% têm no Sistema sua única opção de acesso à assistência à saúde.

Dados registrados nos sistemas de informações ambulatoriais e hospitalares do Ministério da Saúde (MS) indicam que o número de procedimentos assistenciais realizados anualmente na rede de serviços públicos supera 2 bilhões de procedimentos. O SUS também realiza, por ano, 170 milhões de consultas médicas, 2 milhões de partos e 15 mil transplantes de órgãos, números que, ao lado dos programas de imunização, de assistência farmacêutica, de controle das DST/Aids, de saúde da família, entre outras iniciativas, exemplificam o tamanho e a importância do Sistema para a população brasileira.

No período do PPA 2004-2007, novos e importantes avanços foram alcançados rumo ao aprimoramento do SUS. Entre esses avanços, destaca-se o Pacto pela Saúde no Brasil, firmado entre os gestores nacional, estaduais e municipais, que define macroprioridades articuladas e integradas em três dimensões: Pacto pela Vida, Pacto em Defesa do SUS e Pacto de Gestão. Por intermédio desses Pactos, busca-se estabelecer um novo padrão de compromisso em torno de uma Agenda que contribua para a qualidade de vida e a inclusão social.

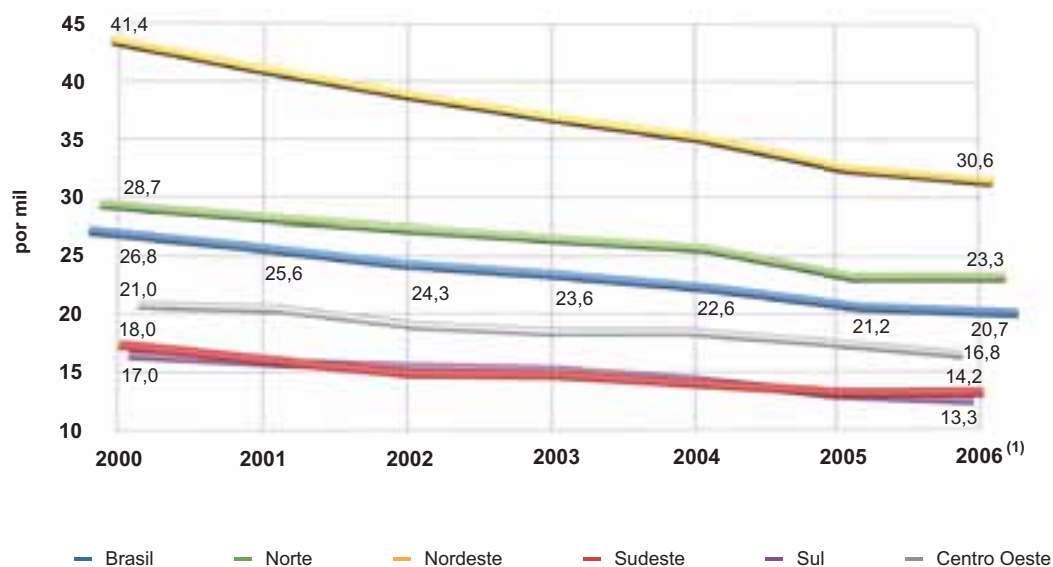
Os principais problemas de saúde do Brasil podem ser selecionados de acordo com o impacto que têm na mortalidade geral da população, bem como a importância que assumem para a promoção dos direitos humanos e da justiça social. Nesse sentido, alguns problemas merecem maior atenção, como a elevada taxa de mortalidade materna (em torno de 45,8 por 100 mil nascidos vivos), a baixa qualidade das ações relacionadas à atenção básica, e a taxa de mortalidade infantil, que, apesar de registrar queda sistemática desde os anos oitenta, ainda encontra-se em patamar elevado.

Entre os anos de 2004 e 2006, a taxa de mortalidade infantil passou de 22,6 óbitos de crianças até um ano de idade por mil nascidos vivos para 20,7 (projeção para 2006),



como mostra o gráfico a seguir. Tal queda se deve principalmente à redução do número de infecções (principalmente as que se previnem com vacinas) e de diarreias como causas da mortalidade infantil, à ampliação dos serviços e das ações de prevenção aos agravos à saúde e às melhores condições de saneamento básico, além de uma alimentação mais saudável e melhores condições gerais de vida e de trabalho da população.

**GRÁFICO 29 – TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL, SEGUNDO BRASIL E GRANDES REGIÕES, 2000 A 2006**



Fonte: SVS/MS e IBGE.

Nota: <sup>(1)</sup> Dados preliminares.

No tocante à atenção básica, a Estratégia Saúde da Família (ESF) é hoje o eixo estruturante de atuação e se constitui de uma política que visa a reorganização da prática assistencial, em substituição ao modelo tradicional de assistência à saúde. A idéia baseia-se na transposição de um modelo voltado à cura de doenças para um novo, centrado na vigilância à saúde. Além disso, a ESF torna essencial a prática das ações de saúde em nível local, trabalhando com território de abrangência definido, e busca a conformação de um modelo de atenção que tem como pilares a organização sistêmica dos serviços, o caráter multiprofissional das equipes de trabalho e a integralidade das práticas, incluindo ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde. Segundo dados do Siab, em fins de 2007, eram 27.324 equipes, que cuidavam diariamente, em diferentes espaços do território brasileiro, de 87,7 milhões de pessoas em 5.125 Municípios, representando 46,6% da população. A tabela a seguir apresenta a evolução da Estratégia Saúde da Família, entre 2003 e 2007.

TABELA 30 – EVOLUÇÃO DOS NÚMEROS DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Equipes implantadas (milhar)</b>					
Equipes de Saúde da Família	19	21,3	24,6	26,7	27,3
Equipes de Saúde Bucal	6,2	8,9	12,6	15	15,6
Agentes Comunitários de Saúde	184,3	192,7	208	219,5	210,9
<b>Municípios atendidos (milhar)</b>					
Equipes de Saúde da Família	4,4	4,6	4,9	5,1	5,1
Equipes de Saúde Bucal	2,8	3,2	3,9	4,2	4,3
Agentes Comunitários de Saúde	5,1	5,1	5,2	5,3	5,2
<b>Cobertura populacional (percentual)</b>					
Equipes de Saúde da Família	35,7	39	44,4	46,2	46,6
Equipes de Saúde Bucal	20,5	26,6	34,9	39,8	40,9
Agentes Comunitários de Saúde	54	55,5	58,4	59,1	56,8

Fonte: MS/DAB/Siab. Elaboração: SPI/MP.

Vale observar que o número de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) passou de 219,5 mil, em 2006, para 210,9 mil, em 2007, em função da promulgação da Lei nº 11.350, de 05 de outubro de 2006, que torna obrigatória a realização de concurso público para contratação dos ACS. Dessa forma, agentes que não se encaixavam nesse critério deixaram de ser computados no sistema de informações.

Além disso, merece destaque o crescimento de 152% no número de Equipes de Saúde Bucal, que saltou de 6,2 mil, em 2003, para 15,6 mil, em 2007, passando a cobrir 40,9% da população brasileira. Tal avanço foi resultado do Programa Brasil Sorridente que, além da atuação no âmbito da atenção básica, também investiu em equipamentos, na estruturação de Centros de Especialidades Odontológicas e Laboratórios Regionais de Próteses Dentárias e viabilizou a adição de flúor a estações de tratamento de água de abastecimento público.

Sistemicamente, é importante identificar e qualificar o fortalecimento da atenção básica no âmbito do SUS ao longo do PPA 2004-2007, em especial da ESF, que aliada a outros fatores como o crescimento dos atendimentos ambulatoriais e a elevada cobertura vacinal, que tem se mantido acima de 95% nos últimos anos, contribuíram para a redução do número de internações hospitalares no âmbito do Sistema.

Com relação à política de medicamentos, o Programa de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos apresentou significativa expansão ao longo do Plano, tendo, de 2003 a 2007, aumentado o volume de recursos alocados na ordem de 160%. Tal crescimento se deveu fundamentalmente à ampliação do acesso da população aos medicamentos necessários nos tratamentos de saúde. O Programa financia medicamentos agrupados em três modalidades: básicos, estratégicos e de dispensação excepcional. Para a aquisição de medicamentos básicos, também foram destinados incentivos financeiros aos 5.564 Municípios habilitados à parte variável do Piso da Atenção Básica (PAB variável).

O Programa também direciona investimentos para o desenvolvimento e produção de fármacos e medicamentos dos laboratórios públicos oficiais, bem como para a modernização das suas unidades produtivas. Somente no ano de 2007, a capacidade de produção de 11 laboratórios oficiais foi aumentada e foram implantadas 152 unidades do Programa Farmácia Popular, totalizando 407 unidades em funcionamento no País. Investiu-se, ainda, na aquisição de medicamentos estratégicos, incluindo os antiretrovirais do Programa DST/Aids, medicamentos para o tratamento da malária, hanseníase e tuberculose.

O Programa Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/Aids e outras doenças sexualmente transmissíveis propiciou mudanças comportamentais no sentido da prevenção, com um forte enfoque em grupos de maior vulnerabilidade, no uso de preservativos e na informação, educação e comunicação, mediante campanhas educativas continuadas e materiais informativos diversos. No que se refere a atividades de diagnóstico, assistência e tratamento das DSTs e da Aids, o Programa financiou projetos para estabelecer unidades de dispensação de medicamentos e para melhorar a logística de distribuição, aumentar a adesão ao tratamento, expandir os serviços de saúde e laboratoriais e introduzir o credenciamento de serviços e atividades de assistência.

Quanto ao controle de doenças e agravos, vale ressaltar que a malária ainda constitui um importante problema de saúde pública no Brasil, especialmente na Amazônia Legal, onde se concentram mais de 99% dos casos registrados no País. Em 2003, foram registrados 376.904 casos. Porém, as ações de prevenção e controle, a ampliação da rede de diagnóstico, a articulação com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), e a substituição do tratamento de primeira escolha para o tratamento dos casos de malária por *Plasmodium falciparum* foram fundamentais para a redução, em 2007, de 16% no número de casos em relação a 2006.

No entanto, o controle de algumas doenças e agravos tem sido bastante difícil, como em relação à dengue, por exemplo. A dengue é uma doença que não possui vacina e depende de uma atuação, com enfoque intersetorial, em cada um dos Municípios. A grande concentração da população em centros urbanos (81%), com alta densidade demográfica e deficiências no abastecimento contínuo de água, induzindo ao armazenamento de água em tambores, tonéis e tinas, assim como a deficiência na coleta e no destino adequado dos resíduos sólidos, favorecem as infestações por *aedes aegypti* e a transmissão da doença. As epidemias ocorridas nos Estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio de Janeiro influenciaram o coeficiente de incidência do País (48% dos casos).<sup>43</sup>

Em relação à Política Nacional do Sangue e Hemoderivados, merece destaque a criação da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Tecnologia (HEMOBRÁS), com o objetivo de produzir hemoderivados prioritariamente para o tratamento de pacientes do SUS. Com a conclusão da fábrica de hemoderivados, prevista para 2010, o Brasil busca atingir o domínio da tecnologia de fracionamento industrial do plasma e aumentar o grau de auto-suficiência em hemoderivados.

43 Para informações mais detalhadas sobre prevenção de doenças, controle epidemiológico e evolução de indicadores, consultar os relatórios de avaliação dos Programas do PPA 2004-2007.

Todavia, os desafios para o SUS ainda são muitos. Uma questão a ser enfrentada, por exemplo, é a capacitação dos profissionais de saúde. Busca-se que esses profissionais estejam preparados e comprometidos, sendo de extrema importância que todos estejam cientes de sua responsabilidade com a saúde como direito do cidadão.

Outra questão desafiadora para a saúde é a produção de tecnologias, que coloca no centro da discussão a qualidade da expansão das ações de saúde de modo que contemple sua complexidade cada vez maior.

Muitos são os problemas e desafios a serem enfrentados pelo setor saúde, o que exige estratégias diversificadas e complexas, nas suas mais variadas dimensões como, por exemplo, atenção à saúde, gestão, impacto sobre o perfil epidemiológico e a participação social.

### **PREVIDÊNCIA SOCIAL**

No período do PPA 2004-2007, várias foram as mudanças implementadas com o objetivo de aperfeiçoar a política previdenciária. A primeira delas veio com a decisão do Governo Federal de reorganizar a administração tributária da União com a criação da Receita Federal do Brasil (RFB), unificando as atividades de administração previdenciária, tributária e aduaneira junto ao Ministério da Fazenda (MF). Com isso, o foco na atuação do Ministério da Previdência Social (MPS) passou a ser a melhoria da qualidade do atendimento e dos serviços prestados aos cidadãos.

Outra medida importante foi a realização do Censo Previdenciário, iniciado em outubro de 2005 e finalizado em dezembro de 2007, que teve por objetivo principal a atualização do cadastro de beneficiários do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Com o Censo, foram eliminados benefícios mantidos indevidamente e reduzidas as possibilidades de fraudes e desvios de recursos. Somente em 2007, foram cessados 47,7 mil benefícios, representando uma economia no ano de 29,5 milhões.

Merece destaque também a criação do Fórum Nacional de Previdência Social (FNPS), com o objetivo de organizar e sistematizar discussões entre representantes de diversos setores da sociedade, sobre a previdência social no País e sua sustentabilidade, a médio e longo prazo.

A cobertura da previdência social no Brasil ainda é baixa, embora a taxa de cobertura previdenciária da população ocupada tenha passado de 46,5%, em 2004, para 48,8%, em 2006. A sua ampliação é um dos mais prementes desafios da previdência social brasileira. Em 2006, com o intuito de aumentar a cobertura previdenciária, principalmente, no mercado informal de trabalho, foram implementadas algumas medidas legais, com destaque para: a dedução no Imposto de Renda da Pessoa Física das contribuições patronais dos trabalhadores domésticos; a obrigatoriedade de retenção, por parte das empresas, das contribuições previdenciárias relativas aos contribuintes individuais que lhes prestam serviços. Em 2007, houve também uma redução das alíquotas para os contribuintes individuais, de 20% para 11%, com o fim de incentivar a participação desse segmento no Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

Entretanto, a medida mais importante para o aumento da taxa de cobertura previdenciária tem sido o desempenho do mercado de trabalho, que apresentou uma evolução bastante positiva nos últimos cinco anos. De acordo com dados do IBGE, houve aumento do emprego formal, aumento da proporção de trabalhadores que contribuem para previdência e, também, um crescimento no rendimento real médio dos trabalhadores ao longo desses anos.

O Programa Previdência Social Básica tem o objetivo de garantir os meios necessários para que os cidadãos participantes do RGPS possam requerer os benefícios a que têm direito. É responsável também pela reabilitação profissional, garantindo aos beneficiários meios para reingressar ao mercado de trabalho.

A taxa de proteção da população acima de 60 anos teve uma evolução de 3,1% no período do PPA 2004-2007, saltando de 77,86% para 80,3%, entre 2005 e 2007. Apesar do aumento, o índice ficou abaixo daquele proposto para o final do Plano de 85%.

A taxa de retorno de segurados reabilitados para o mercado de trabalho apresentou uma evolução de 28,8%, entre 2005 e 2007, passando de 59% para 76%. Este resultado superou em 15% a meta estabelecida para o final do PPA 2004-2007. Esse fato se deve aos esforços do MPS, com destaque para a implantação do Sistema de Reabilitação Profissional (Reabilita) nas Agências de Previdência Social (APS). Em 2004, mais de 400 APS já proporcionavam este serviço, facilitando a inserção do segurado reabilitado ao mercado de trabalho.

Nos últimos quatro anos, o INSS passou por mudanças na sua estrutura e gestão. Em 2005, foi criada a Diretoria de Atendimento com o objetivo de propor e acompanhar ações voltadas para a melhoria do nível de organização, de controle, de capacitação técnica e, conseqüentemente, de qualidade do atendimento dos serviços prestados nas APS.

Com a Diretoria de Atendimento, algumas medidas concretas foram tomadas. No início de 2006, o horário de atendimento ao público nas APSs foi estendido, passando de oito para 10 horas, e o atendimento por canais remotos (telefone e Internet) foi intensificado. Foram incluídos novos serviços nesses canais de atendimento, dentre eles, o agendamento eletrônico do atendimento presencial, inclusive com a marcação de perícias médicas. Também em 2006, foram criadas as Agências da Previdência Social de Benefícios por Incapacidade (APSBI), uma vez que os benefícios por incapacidade (auxílio-doença, perícia médica) representam atualmente 60% dos novos requerimentos.

Apesar de todas essas iniciativas e resultados, ainda persistem vários desafios a serem vencidos pela previdência social brasileira. Na elaboração do PPA 2004-2007, havia uma expectativa de que o tempo médio de concessão de benefícios seria de 13 dias no final de 2007. Entretanto, o índice apurado no final de 2007 foi de 31 dias. O tempo médio de espera para concessão dos benefícios em estoque ainda está bem aquém dos 55 dias que foi estabelecido como meta para o final do Plano. Em 2007, ainda eram necessários 91 dias de espera, em média, embora este tempo já seja 22,3% menor que o verificado em 2004.

## ASSISTÊNCIA SOCIAL

No caso da assistência social, trata-se de política de Estado não-contributiva e direito de todo cidadão. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, foram dados os passos fundamentais para a transformação da assistência social, que abandona a posição de caridade e benemerência para assumir a de política pública à qual compete, de forma integrada às políticas setoriais, enfrentar a pobreza, garantir os mínimos sociais, prover condições para atender contingências sociais e universalizar direitos. A LOAS ainda estabelece que a política de assistência social deve ser concebida, executada e gerida de forma descentralizada e participativa, sempre, todavia, assegurada a primazia do Estado em sua condução.

Visando materializar o conteúdo da LOAS, foi aprovada em 2004, após amplo debate entre governo e sociedade civil, a Política Nacional de Assistência Social. Esta, por seu turno, institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como modelo de gestão, descentralizado e participativo, que regula e organiza em todo o Território Nacional as ações sócio-assistenciais.

Com o SUAS, as ações sócio-assistenciais são executadas tendo por centralidade as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. Estas ações são organizadas em rede de modo que estejam disponíveis às famílias uma gama diversa de iniciativas. Ademais, são instituídos níveis de proteção (básica e especial), de acordo com o tipo de vulnerabilidade e risco associados às famílias. A proteção básica deve prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, assim como do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Neste nível, vale citar os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), unidades públicas estatais de base territorial, necessariamente localizadas em áreas de vulnerabilidade. Nos CRAS são desenvolvidas diversas ações, em particular, o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), principal iniciativa da proteção básica. Abaixo segue a evolução do número de CRAS com co-financiamento do Governo Federal por grandes regiões, podendo-se perceber, entre 2004 e 2007, crescimento médio anual de 53% destes equipamentos, situado em pouco mais de 2,6 mil Municípios brasileiros, referenciando 11 milhões de famílias. Resta ainda o desafio da implantação dos CRAS para desenvolvimento dos serviços sócio-assistenciais em metade dos Municípios brasileiros, dada a perspectiva de universalização da proteção social básica, conforme deliberado na V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005.

**TABELA 31 – NUMERO DE CRAS COM CO-FINANCIAMENTO DO GOVERNO FEDERAL PARA DESENVOLVIMENTO DO PAIF**

Regiões	2004	2005	2006	2007
Centro-Oeste	116	168	229	229
Nordeste	356	852	1542	1543
Norte	93	180	326	325
Sudeste	248	599	864	864
Sul	92	179	287	287
<b>Brasil</b>	<b>905</b>	<b>1978</b>	<b>3248</b>	<b>3248</b>

Fonte: SNAS/MDS. Elaboração: SPI/MP.

Ainda sobre a proteção social básica, vale registrar que à expansão e existência dos CRAS foi associado o financiamento dos núcleos do Projeto Agente Jovem, que consiste da conjugação da Bolsa Agente Jovem e das ações sócio-educativas voltadas ao desenvolvimento social e humano do jovem entre 15 e 17 anos. O Agente Jovem chegou a 2007 beneficiando 112 mil pessoas, contra 56 mil em 2004.

Ainda em 2007, último ano do PPA, foi editada Medida Provisória (MP), reformulando o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), de modo a integrar ações de vários órgãos, voltadas, em particular, ao processo educacional da juventude, à sua qualificação profissional e ao seu desenvolvimento humano. A MP também instituiu o benefício variável do Bolsa Família, destinado a unidades familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 e 17 anos, sendo pago até o limite de dois benefícios por família, no valor, por jovem, de R\$ 30<sup>44</sup>.

Neste contexto, o Agente Jovem está sendo reformulado, dando origem ao ProJovem Adolescente (modalidade específica do ProJovem) que é parte do Programa e constante do PPA 2008-2011.

Outra iniciativa associada à proteção social básica é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), direito garantido constitucionalmente, que consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos ou mais de idade e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho, em ambos os casos devendo ser a renda *per capita* familiar inferior a 1/4 do salário mínimo. O benefício, portanto, significa a garantia de uma renda básica, independentemente de contribuição prévia, àqueles que não podem garantir sua sobrevivência por conta própria, ou com o apoio de sua família. Abaixo segue o atendimento do BPC por grandes regiões em dezembro de 2007. Pode-se perceber que a região onde há mais beneficiários é o Nordeste (36%), seguida do Sudeste (34%), Sul (11%), Norte (10%) e Centro-Oeste (9%).

**TABELA 32 – NÚMERO DE PESSOAS ATENDIDAS PELO BPC (DEZ 2007)**

Regiões	Pessoa com deficiência	Pessoa Idosa	Total
Centro-Oeste	112.673	133.362	246.035
Nordeste	545.845	414.051	959.896
Norte	150.576	118.985	269.561
Sudeste	420.584	500.145	920.729
Sul	155.429	129.173	284.602
<b>Brasil</b>	<b>1.385.107</b>	<b>1.295.716</b>	<b>2.680.823</b>

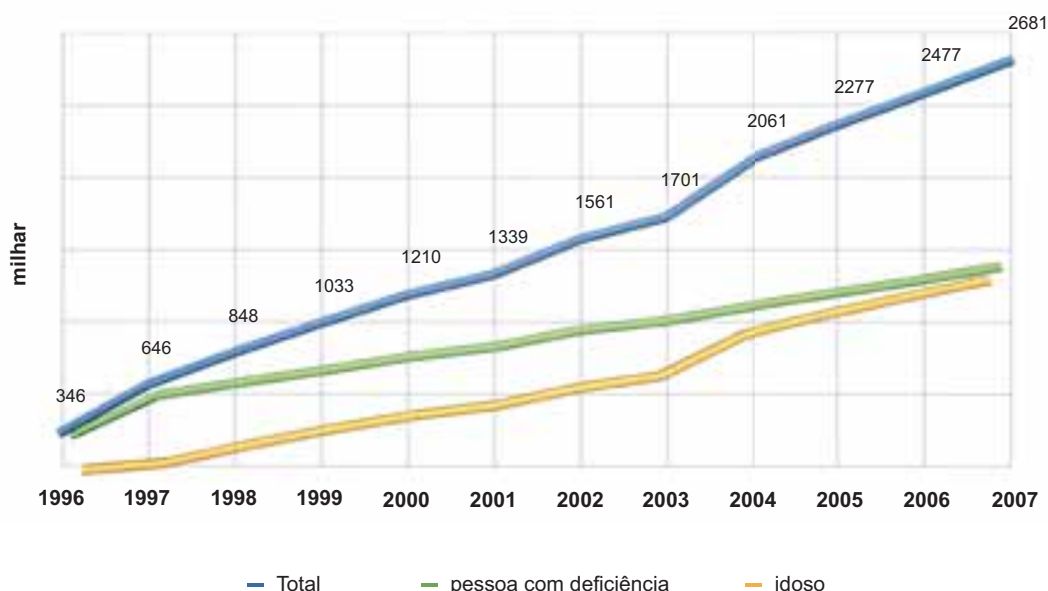
Fonte: SNAS/MDS. Elaboração: SPI/MP.

Importa também assinalar mais alguns dados relativos à execução do BPC. De 1996 (primeiro ano de vigência dos benefícios) a 2007, houve crescimento médio anual de cerca de 20% na emissão de benefícios. Considerado apenas o PPA 2004-2007, houve

44 Deverão ser atendidos por este novo benefício cerca de 1,7 milhão de jovens.

crescimento da emissão de benefícios para o período todo da ordem de 30%. Para tanto, foram repassados aos beneficiários, em 2007, R\$ 11,56 bilhões, contra R\$ 5,73 bilhões em 2004. Ou seja, trata-se da passagem, no primeiro ano do PPA, de um investimento de 0,3% para 0,45% do PIB em 2007. Abaixo segue gráfico com a evolução do atendimento.

**GRÁFICO 30 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PESSOAS ATENDIDAS COM O BPC (1996-2007)**



Fonte: SNAS/MDS. Elaboração: SPI/MP.

É preciso frisar que o investimento crescente associado aos benefícios assistenciais tem repercutido sobre a desigualdade social e a extrema pobreza. Por exemplo, estudo do Ipea mostra que, de 1995 a 2004, o BPC foi responsável por 7% da queda do Índice de Gini. O Ipea também realizou simulações para a Pnad 2006, segundo as quais, retirados da renda domiciliar os benefícios da seguridade social (isto é, benefícios da previdência e assistência social), mais de 17 milhões de pessoas passariam à situação de extrema pobreza (renda domiciliar *per capita* inferior a 1/4 de salário mínimo). Estes números dão indicação da importância dos benefícios assistenciais para a inclusão social e a redução das desigualdades no Brasil.

Passando à proteção especial, esta é concebida como modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> A proteção social especial é segmentada em alta e média complexidade. São considerados serviços de proteção social especial de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e aos indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Já os serviços de alta complexidade se caracterizam por oferecer atendimento às famílias e aos indivíduos com uma grave violação de direitos, sem vínculos familiares e comunitários e se inscrevem na necessidade de proteção integral a seus usuários. Serviços para indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias.



A oferta dos serviços sócio-assistenciais de proteção especial de média complexidade deve ser realizada no Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), que consiste de unidade pública estatal, pólo de referência, coordenador e articulador das ações deste nível de proteção e grau de complexidade. O CREAS é responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados a indivíduos e famílias com direitos violados, direcionando o foco das ações para a família, na perspectiva de potencializar e fortalecer sua função protetiva. Em particular, nos CREAS são desenvolvidos os serviços de proteção social às crianças e aos adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual e às suas famílias. No ano de 2007, foram atendidas 65,9 mil crianças e adolescentes por estes serviços, contra 55,63 mil em 2006 e 51,46 em 2005.

Outra iniciativa da proteção social especial de média complexidade é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que tem como objetivo erradicar todas as formas de trabalho infantil no País<sup>46</sup>. Seu público-alvo são as crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos de idade em situação de trabalho. Em 2006, havia 5,1 milhões de crianças e adolescentes, entre 5 e 17 anos de idade, ocupados. Estes residiam em domicílios cujo rendimento médio domiciliar *per capita* era de R\$ 280, estando sujeitos em média a uma carga horária semanal de 20 horas de trabalho. Quase 60% residiam em áreas urbanas e 19% não freqüentavam a escola. Com relação à evolução do trabalho infantil, pode-se perceber uma queda, entre 1995 e 2006, de 18,7% para 11,8% do percentual de ocupados entre 5 e 17 anos de idade.

**TABELA 33 – NÍVEL DE OCUPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ENTRE 5 E 17 ANOS DE IDADE - (%)**

Ano	Total	5 a 9	10 a 14	15 a 17
1995	18,7	3,2	18,7	44,0
2001	12,7	1,8	11,6	31,5
2006	11,8	1,6	10,3	30,3

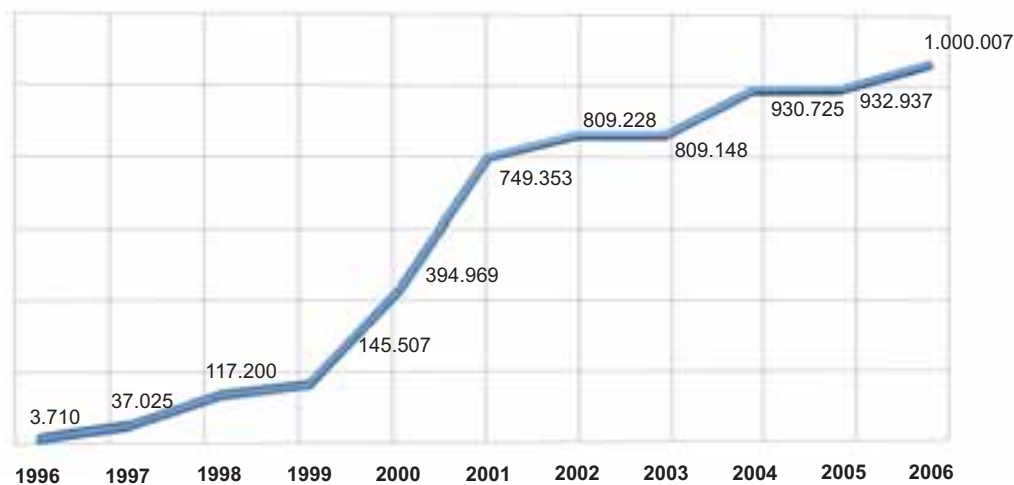
Fonte: IBGE/Pnad.

O PETI não é o único responsável pela meta de erradicação do trabalho infantil, uma vez que este é um fenômeno de múltiplas causas. Todavia, o Programa constitui estratégia central para enfrentamento deste grave problema social. Para atender a seu objetivo, o PETI contempla um conjunto de iniciativas, principalmente, a fiscalização para erradicação do trabalho infantil, as ações sócio-educativas e de convivência e a transferência de renda.

Abaixo segue a evolução do atendimento do PETI de 1996 até 2006. Para o período do PPA, em particular, vale registrar que em 2006 eram atendidas 1 milhão de crianças e adolescentes, registrando crescimento de 7% com relação a 2004, quando foram beneficiadas 930 mil crianças e adolescentes.

46 A Constituição de 1988 proíbe a existência de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 anos e de qualquer trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos.

**GRÁFICO 31 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ATENDIDOS PELO PETI (1996-2006)**



Fonte: MDS. Elaboração: SPI/MP.

Para concluir, um dos grandes avanços do período foi o início do processo de integração do PETI com o Bolsa Família, com a finalidade de racionalizar a gestão de ambos os programas, evitando-se a fragmentação, a superposição de funções e o desperdício de recursos públicos em função das duplicidades no atendimento. Tal como disciplinada, a integração prevê a inclusão das crianças e dos adolescentes em situação de trabalho no CadÚnico, recebendo a transferência de renda do Bolsa Família nos casos em que há compatibilidade do perfil de rendimento das famílias. Além disso, os beneficiários do Bolsa Família, estando em situação de trabalho precoce, devem ser integrados às ações sócio-educativas e de convivência.

Deste modo, asseguradas as especificidades e objetivos de cada Programa, a integração coloca a perspectiva, por meio da identificação e inserção das famílias no CadÚnico, da universalização da cobertura do atendimento àqueles que se encontram em situação de trabalho infantil. Até dezembro de 2007, os Municípios conseguiram cadastrar 863 mil crianças nesta situação. Segue como desafio, portanto, a continuidade das estratégias, junto aos parceiros governamentais e à sociedade civil, para a identificação e inclusão no cadastro das crianças e adolescentes em situação de trabalho precoce, de modo que seja possível alcançar o universo estimado destes, garantindo-lhes um direito previsto na Constituição Federal.

## DESAFIO 4 - AMPLIAR O NÍVEL E A QUALIDADE DA ESCOLARIZAÇÃO DA POPULAÇÃO, PROMOVENDO O ACESSO UNIVERSAL À EDUCAÇÃO.

A prioridade dada à universalização do acesso ao ensino fundamental levou praticamente todas as crianças de 7 a 14 anos à escola, constituindo o principal avanço da política educacional recente. Ademais, muito ainda deve ser feito para garantir o alcance do desafio colocado para a área da educação, que ainda se depara com o elevado índice de analfabetismo (sobretudo entre adultos e idosos), a baixa escolaridade média da população, o acesso restrito aos níveis de ensino não-obrigatórios e a baixa qualidade da educação básica.

Em 2003, era expressivo o contingente de analfabetos no País, representando 11,6% da população com 15 anos ou mais de idade. Tal situação ainda persiste, apesar de sua erradicação ter sido alçada como uma das prioridades da área de educação, pois, em 2006, a taxa de analfabetismo foi de 10,2%, uma redução de 12% em relação à taxa de 2003. Para se ter um quadro claro da situação do analfabetismo no País, é preciso também salientar a existência de pronunciadas desigualdades entre as regiões e, especialmente, em relação às características sócio-econômicas da população. Em 2006, no Nordeste, 20,7% da população era analfabeta, taxa quase quatro vezes maior que a da região Sul. Entre os habitantes da zona rural, entre pretos e pardos, e entre o quinto mais pobre da população, a taxa de analfabetismo é muito maior do que entre as faixas mais favorecidas da população.

Lançado em 2003, o Programa Brasil Alfabetizado vem sendo objeto de contínuas avaliações para seu aperfeiçoamento, sobretudo no que diz respeito à qualificação do processo de alfabetização e mobilização de seu público-alvo. Para consolidar a continuidade de estudos da população atendida foi reforçada a articulação entre a Alfabetização e a modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA), o que é imprescindível para a sustentabilidade das políticas educacionais voltadas para jovens e adultos analfabetos ou com baixa escolaridade. Pelo menos 75% do quadro de alfabetizadores deve ser composto de professores das redes públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal (DF). Em 2007, o Programa concentrou seus esforços no atendimento das populações do Nordeste, onde as taxas de analfabetismo variam entre 18% e 26%. Nesta região, estão mais de 80% das turmas de alfabetização de adultos.

**TABELA 34 – TAXA DE ANALFABETISMO DAS PESSOAS DE 15 ANOS OU MAIS DE IDADE – BRASIL E GRANDES REGIÕES – 1995-2006<sup>1</sup>**

Regiões	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Centro-Oeste	13,3	11,6	12,4	11,1	10,8	10,2	9,6	9,5	9,2	8,9	8,3
Nordeste	30,5	28,7	29,4	27,5	26,6	24,3	23,4	23,2	22,4	21,9	20,7
Norte	13,3	12,4	13,5	12,6	12,3	11,2	10,4	10,6	10,2	9,4	9,1
Sudeste	9,3	8,7	8,6	8,1	7,8	7,5	7,2	6,8	6,6	6,5	6,0
Sul	9,1	8,9	8,3	8,1	7,8	7,1	6,7	6,4	6,3	5,9	5,7
<b>Brasil</b>	<b>15,6</b>	<b>14,7</b>	<b>14,7</b>	<b>13,8</b>	<b>13,3</b>	<b>12,4</b>	<b>11,8</b>	<b>11,6</b>	<b>11,2</b>	<b>10,9</b>	<b>10,2</b>

Fonte: Pnad/IBGE; Elaboração: Disoc/Ipea (exclusive as áreas rurais dos estados de AC, AP, AM, PA, RO e RR).

Nota: <sup>(1)</sup> A Pnad não foi realizada em 2000.

Um condicionante da elevada taxa de analfabetismo atual é o contingente de analfabetos de mais idade que em tempos passados não tiveram acesso à educação formal. Do total de analfabetos com 15 anos ou mais de idade, 75% têm mais de 40 anos.

Outro indício de problemas na escolarização da população brasileira é revelado pela média de anos de estudo. Os dados de 2003 mostraram que, no Brasil, a população com 15 anos ou mais de idade possuía em média 6,7 anos de estudos, quando se esperaria que tivesse, no mínimo, os oito anos do ensino obrigatório. A escolaridade média também é bastante diferenciada em termos regionais, enquanto o jovem nordestino de 15 anos ou mais tinha, em média, 5,3 anos de estudos, os jovens do Sul e Sudeste, apresentavam 7,2 e 7,4 anos, respectivamente, para a mesma faixa etária. Em 2006, os dados da Pnad apontaram uma melhora nos índices. A média nacional passou para 7,2 anos de estudo, enquanto no Nordeste passou a ser de 5,8 e nas regiões Sul e Sudeste, chegou a 7,6 e 7,9 anos de estudo respectivamente. Se mantido o ritmo de crescimento no período 2004 e 2006, é possível atingir a meta de oito anos de escolaridade média até o ano de 2010.

**TABELA 35 – ANOS DE ESTUDO (OITO ANOS OBRIGATÓRIOS)**

Escolaridade média da população de 15 anos ou mais (anos de estudo)	1980	1997	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	3,6	5,4	6,4	6,5	6,7	6,8	7,0	7,2

Fonte: Pnad.

Com a edição da Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006, que amplia o ensino fundamental de oito para nove anos de estudos, foi possível verificar mudanças nos quantitativos de matrículas nas primeiras etapas da educação básica. Tal iniciativa vem promovendo a transferência de matrículas de crianças de 6 anos da pré-escola para o ensino fundamental. O País teve um aumento de 20% no número de matrículas no ensino fundamental de nove anos de 2005 a 2007. A região Centro-Oeste se destacou com um crescimento de 54% neste mesmo período. O Nordeste também mostrou adesão ao Programa com 30% a mais de matrículas realizadas entre 2005 e 2007.

Quanto ao acesso restrito aos níveis de ensino não-obrigatórios e à baixa qualidade da educação básica cabe destacar que, apesar de o ensino fundamental já estar praticamente universalizado na faixa etária de 7 a 14 anos, persistem problemas relacionados aos níveis insuficientes e desiguais de desempenho e conclusão.

Foi constatada, porém, uma pequena melhoria nos indicadores de rendimento dos alunos do ensino fundamental entre 2004 e 2005, em torno de 0,8 ponto percentual para mais, no que se refere à taxa de aprovação, e de 0,8 ponto percentual para menos, no que se refere à taxa de abandono. A taxa de reprovação permanece a mesma (13%) nos respectivos anos.

Os entraves no fluxo escolar, as elevadas taxas de repetência e evasão e a baixa taxa média de conclusão do ensino fundamental comprometem o acesso ao nível subsequente de

ensino na idade adequada. Segundo a Pnad 2006, apenas 47,1% dos jovens de 15 a 17 anos de idade estão cursando o ensino médio. Além da defasagem escolar, outro fator que compromete a frequência à escola é a necessidade de trabalhar e auferir renda. Segundo a Pnad 2006, 63,9% dos jovens de 15 a 24 anos trabalham ou procuram emprego. Também é elevada a proporção de jovens que frequentam o ensino médio e trabalham (33,9%). Nesse sentido, as edições do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, que restabeleceu a possibilidade de integração curricular dos ensinos médio e técnico, e da Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005, que autorizou a expansão da oferta de educação profissional mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, oferecem uma nova perspectiva para esses jovens.

Quanto à educação infantil, o acesso de crianças de até 3 anos se revela ainda mais restrito. Em 2006, segundo a Pnad, apenas 15,5% das crianças desta faixa etária frequentaram uma instituição de educação infantil. A situação do acesso à educação de crianças de 4 e 5 anos era bem melhor, 67,6% das crianças dessa faixa etária frequentaram pré-escola em 2006. Em abril de 2007, foi criado o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Pró-Infância) para tornar realidade a inclusão de crianças menores de seis anos na rede pública de ensino, ampliando e melhorando as instalações das escolinhas. O Pro-Infância assegura esse investimento nas redes municipais e do Distrito Federal, já que os recursos federais são concedidos mediante a apresentação de projetos para construção, reestruturação e melhoria da infra-estrutura de creches e pré-escolas, além da aquisição de equipamentos.

Diante do quadro de baixa qualidade da educação básica, a redefinição da política de financiamento, consolidada pela aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que passa a garantir investimentos da educação infantil ao ensino médio, representa uma significativa ampliação nos recursos complementares repassados pela União. O FUNDEB contou, em 2007, com o aporte financeiro da União de R\$ 2 bilhões, enquanto a complementação da União ao Fundef contabilizou R\$ 314 milhões, em 2006, e será gradativamente acrescido até cerca de R\$ 4 bilhões em 2009. Nos anos subsequentes, a transferência federal será o equivalente a 10% da quota de contribuição de Estados e Municípios a esse Fundo. O volume de recursos federais será, assim, significativamente maior que o fundo anterior destinado apenas ao ensino fundamental.

O Ministério da Educação (MEC) também tem priorizado a execução do sistema de formação de profissionais da educação das escolas públicas. Merecem destaque: o Programa de formação inicial para professores em exercício na educação infantil (Proinfantil), o Programa de Formação de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental (Pró-Letramento), o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio (Pró-Licenciatura), o Programa de Formação Continuada em Mídias na Educação, o Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo) e o Programa Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Especial. No período 2004-2007, aproximadamente 632 mil professores foram capacitados.

Na educação superior, a frequência de jovens de 18 a 24 anos chegou a 12,6%, em 2006, ainda distante da meta estipulada pelo Plano Nacional de Educação (PNE), de 30%, a ser atingida em 2011. No tocante ao acesso a esse nível de ensino se repetem marcantes desigualdades quando se considera a localização do domicílio (áreas metropolitanas versus áreas rurais), e a raça/cor (negros e pardos versus brancos). Nesse sentido, o Governo Federal vem investindo no Plano de Expansão das Universidades Federais. Desde 2003, o Governo criou 10 universidades e foram construídos ou ampliados 48 campi, com a perspectiva de 30 mil novos estudantes ingressarem em cursos de graduação oferecidos pela rede pública federal, o que representa um crescimento de 25% na oferta anual de vagas. Também merece destaque o Programa Universidade para Todos (ProUni), que ao oferecer bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação, em instituições privadas de educação superior, contribui para a redução das desigualdades sociais do País.

Desde que entrou em vigor em 2005 até 2007, o ProUni já distribuiu 279 mil bolsas em todo o País. Metade das instituições de ensino que aderiram ao ProUni tem fins lucrativos e outros 30% são entidades beneficentes de assistência social.

Finalmente, merece ser salientado o lançamento, em 24.04.2007, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constante do PPA 2008-2011 e um importante marco para a política educacional, cujo objetivo principal é a busca de uma educação básica de qualidade para todos os brasileiros.

## **DESAFIO 5 - PROMOVER O AUMENTO DA OFERTA E A REDUÇÃO DOS PREÇOS DE BENS E SERVIÇOS DE CONSUMO POPULAR.**

O PPA 2004-2007 apontava as diferenças no acesso da população a bens e serviços como uma das evidências da desigualdade e exclusão sociais no Brasil, o que colocava ao Governo Federal o desafio de promover a produção e a distribuição de bens e serviços com custos e qualidade adequados aos rendimentos dos consumidores, em particular de sua fração menos favorecida.

Nesse sentido, foram implementadas medidas visando a redução dos tributos sobre a cesta básica e sobre os bens de capital. No primeiro caso, ganha a população de mais baixa renda, dada a tendência de queda – ao menos relativa – nos preços desses produtos decorrente da desoneração. No segundo, a população beneficia-se indiretamente, mediante a expansão da capacidade produtiva, que também tende a contribuir para o controle dos preços de bens e serviços de consumo popular.

Foram tomadas medidas no campo tributário com impacto positivo na redução dos preços dos alimentos. Por exemplo, em 2004, deu-se continuidade ao movimento iniciado no ano anterior, com a eliminação da cobrança do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre os alimentos da cesta básica, como arroz, feijão, farinha de mandioca, ovos e hortifrutigranjeiros, e também sobre os produtos essenciais à agricultura, como adubos, fertilizantes, defensivos, sementes e vacinas. Além disso, foi concedido crédito presumido do PIS e da COFINS para a agroindústria em relação às aquisições dos insumos adquiridos de pessoas físicas.

O Governo Federal também atuou de forma efetiva sobre a desoneração tributária do investimento produtivo. Vêm sendo implementadas e aprimoradas diversas medidas de redução do custo tributário da aquisição de bens de capital e de insumos para a construção civil. Destaca-se a política de desoneração seletiva, que teve impacto direto sobre este desafio, propiciando importantes avanços em 2004, especialmente a redução gradual para zero da alíquota do imposto sobre produtos industrializados (IPI) sobre bens de capital, um incentivo claro à expansão da capacidade produtiva. Em 2006, destacam-se os esforços para desoneração de insumos básicos da construção civil, com redução de alíquotas de IPI de diversos itens utilizados nesse setor. Essa medida visou a diminuição do preço médio da matéria-prima para construção popular, beneficiando as famílias de menor renda, além do incentivo à produção dos insumos desonerados.

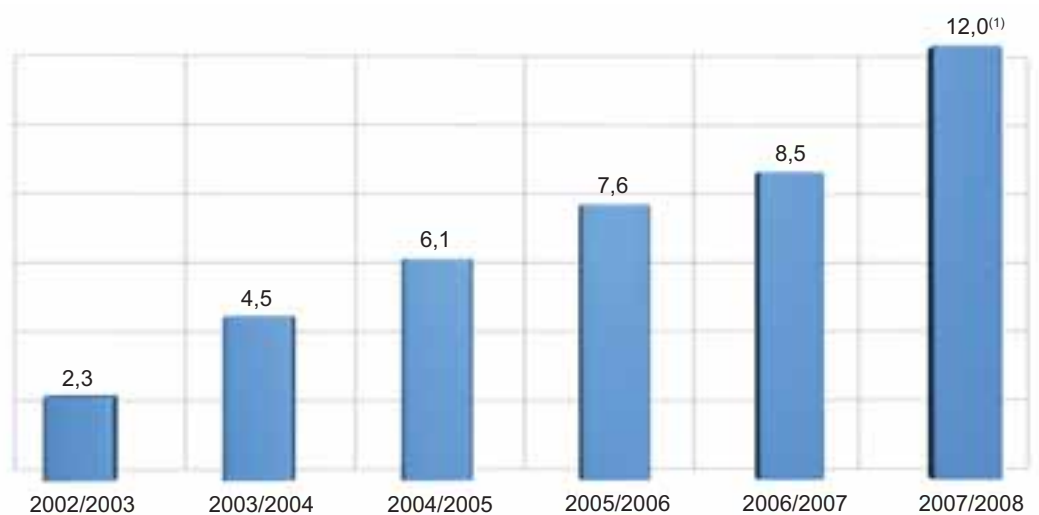
Com o objetivo de viabilizar uma Reforma Tributária que contribuísse para maior eficiência do sistema produtivo e desoneração dos bens de consumo popular, o Executivo encaminhou um novo projeto de reforma ao Congresso Nacional no início de 2008. Alguns dos resultados esperados dessa reforma contribuem para o desafio de promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular. Por exemplo, espera-se, para o consumidor, uma desoneração da cesta básica, reduzindo de forma expressiva o custo tributário incidente sobre as famílias de menor renda e diminuindo a regressividade do

sistema tributário brasileiro. Para as empresas, são esperadas: uma melhora das condições de investimento, mediante a desoneração completa dos bens de capital e a eliminação do componente de incerteza resultante da guerra fiscal; e o aumento da eficiência econômica e da produtividade, pela redução da incidência cumulativa de tributos e da correção das distorções resultantes da guerra fiscal. Infelizmente, não foi possível a realização de uma reforma tributária ao longo do PPA 2004-2007. Espera-se, entretanto, que os esforços realizados no período para a construção de uma proposta que equilibrasse a maior correção possível das distorções do sistema tributário com a minimização das resistências à aprovação da proposta rendam frutos ao desenvolvimento do País no futuro.

Com relação aos bens de consumo popular, têm grande importância aqueles vinculados ao setor de alimentos. Sabe-se, também, que a agricultura familiar é responsável por cerca de 70% dos alimentos que são comercializados no Brasil. Nesse sentido, vale tratar da estratégia implementada no período do PPA 2004-2007 para o fortalecimento da agricultura familiar, uma vez que vem estimulando o aumento da produção desse segmento produtivo. Particularmente, destacam-se o PRONAF e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Com relação ao PRONAF, tem destaque o crédito agrícola. Entre o Plano Safra 2003-2004 e o 2006-2007, houve um crescimento de 89% nos valores contratados, conforme o gráfico abaixo.

**GRÁFICO 32 – PRONAF – VALORES CONTRATADOS (R\$ BILHÕES)**



Fonte: MDA.

Nota: <sup>(1)</sup> Valores estimados.

Mais do que isso, o crédito agrícola sofreu modificações que devem ser destacadas. Por exemplo, para a safra 2007-2008, foram aumentados os limites de financiamento de custeio para alguns grupos. Ademais, as taxas de juros dos financiamentos foram reduzidas, ficando entre 0,5% e 5% ao ano. Para a safra 2006-2007, a taxa de juros variava entre 1% e 7,25%.



É preciso ainda citar algumas iniciativas que, articuladas ao crédito agrícola, potencializam a produção e a geração de renda na agricultura familiar. Nesse sentido, o Fundo Garantia-Safra e o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), originado da reformulação do Proagro em 2004, oferecem maior segurança ao agricultor, ao protegê-lo de perdas resultantes de fenômenos como estiagem, chuvas e pragas. Estas iniciativas contaram, na safra 2006-2007, respectivamente, com 600 mil e 346 mil adesões. Vale ainda citar o Programa de Garantia de Preços da Agricultura (PGPAF), criado no fim de 2006, tendo como objetivo, entre outros, a garantia da sustentação de preços da agricultura familiar. A partir da safra 2006-2007, o agricultor que acessou o crédito de custeio do PRONAF<sup>47</sup> conta com um bônus toda vez que ocorrer uma diferença entre o preço de garantia e o preço de mercado. Em 2007, 76% dos contratos do PRONAF Custeio foram segurados. Há também a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), voltada à implantação e à consolidação de estratégias de desenvolvimento rural sustentável. A Ater beneficiou, na safra 2006-2007, a 2,5 milhões de agricultores familiares.

Por fim, o PAA, criado em 2003, adquire alimentos, com isenção de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite de R\$ 3.500 ao ano por agricultor familiar que se enquadre no PRONAF<sup>48</sup>. Os alimentos adquiridos pelo PAA contribuem para: garantia do acesso aos alimentos às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional; formação de estoques estratégicos; e estocagem dos produtos dos agricultores familiares para que sejam comercializados sob condições mais favoráveis.

Dessa forma, o PAA estimula a produção ao adquirir por preços justos alimentos dos agricultores familiares. Entre 2004 e 2007, foi liquidado R\$ 1,5 bilhão com o PAA, tendo sido já atendidos mais de 430 mil agricultores familiares pelo Programa.

**TABELA 36 – RECURSOS LIQUIDADOS PELAS AÇÕES RELATIVAS AO PAA –  
(EM R\$ 1,00)**

ANO	MDS	MDA	Total
2004	178.819.533	-	178.819.533
2005	348.089.389	-	348.089.389
2006	384.047.294	75.940.251	459.987.545
2007	402.896.004	69.203.359	472.099.363
Total (2004-2007)	1.313.852.220	145.143.610	1.458.995.830

Fonte: Banco de Dados de Execução Orçamentária da Câmara dos Deputados. Elaboração: SPI-MP.

Deve-se ainda destacar a importância da condução da política macroeconômica no período, que logrou êxito no controle inflacionário de uma forma geral, preservando assim o poder de compra de toda a população, mas em especial o da população de menor renda, a mais duramente atingida pelos processos inflacionários por não dispor de mecanismos de proteção de seu poder de compra.

47 Inicialmente, circunscrito à produção de milho, feijão, soja, mandioca, arroz e leite.

48 Exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral.

O próprio sucesso da estratégia de desenvolvimento baseada na expansão do mercado de consumo de massa, avaliada em uma seção específica, contribui para a superação do desafio, uma vez que a expansão da oferta de bens e serviços de massa, decorrente da demanda crescente por esses bens, contribui para ganhos de produtividade, seja pela maior escala produtiva, seja pelo incentivo à inovação nesse segmento da economia, o que contribui tanto para a expansão da oferta como para o controle dos preços de bens e serviços de consumo popular.

Para verificar em que medida o conjunto de políticas apresentadas teve êxito na superação deste desafio, pode-se observar a evolução do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)<sup>49</sup> do IBGE, que reflete a variação média dos preços da cesta de consumo das famílias com rendimentos mensais compreendidos entre um e seis salários mínimos, cujo chefe é assalariado em sua ocupação principal e residente nas áreas urbanas das regiões. O INPC pode, assim, ser considerado uma aproximação da variação de preços da cesta de bens e serviços de consumo popular.

Pode-se ainda comparar a evolução do INPC à do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)<sup>50</sup>, que abrange as famílias com rendimentos mensais compreendidos entre um e 40 quarenta salários mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, e residentes nas áreas urbanas das regiões, o que permite avaliar em que medida a dinâmica de preços dos bens de consumo popular foi distinta daquela verificada para a cesta de consumo média para um segmento da população que já abrange setores de maior poder aquisitivo.

A tabela a seguir consolida os dois índices de preços, desagregados por grupos de despesa. Nela, observa-se um sucesso relativo na superação do desafio. Por um lado, praticamente não houve redução de preços nos diversos grupos de despesas avaliados, sendo a única exceção o grupo Artigos de Residência, que engloba mobiliário, utensílios domésticos, artigos de cama, mesa e banho, além de aparelhos eletroeletrônicos, para o qual se verificou variação negativa do INPC tanto em 2006 (-2,4%) como em 2007 (-1,6%). Ainda assim, quando a evolução geral do INPC no período é comparada à do IPCA, observa-se que o primeiro índice ficou 0,4% aquém do segundo, o que aponta para uma tendência de alta relativamente menor para a cesta de consumo de bens e serviços populares.

Para esse resultado observado, foi determinante a evolução dos preços no grupo Alimentos e Bebidas, que representa a maior parcela da cesta de consumo do INPC (27,3%). No período 2004-2007 o grupo apresentou uma variação média de 4,2% no INPC, ante uma variação de 4,4% no IPCA. Destaque-se, ainda, que esse resultado seria ainda mais favorável ao INPC não fosse a forte tendência de alta nos preços desse grupo em 2007, muito superior à do período 2004-2006.

---

49 Quanto à abrangência geográfica, o INPC refere-se às regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador e Curitiba, além do Distrito Federal e do Município de Goiânia.

50 A abrangência geográfica do IPCA é a mesma do INPC.

Outro grupo que apresentou dinâmica favorável aos bens e serviços de consumo popular foi o Saúde e Cuidados Pessoais, que engloba os produtos farmacêuticos e óticos e responde por uma importante parcela da cesta de consumo do INPC (9,4%). Na média do período, os preços deste grupo variaram 4,8% no INPC ante 5,9% no IPCA.

**TABELA 37 - EVOLUÇÃO DO ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR (INPC) E DO ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO (IPCA) NO PERÍODO 2004-2007, POR GRUPOS DE DESPESA - (%)**

Grupo	Índice	Ano				
		2004	2005	2006	2007	2004-2007
Alimentos e Bebidas	INPC	2,9	1,4	0,9	11,9	4,2
	IPCA	3,9	2,0	1,2	10,8	4,4
Transportes	INPC	7,6	9,0	4,9	3,4	6,2
	IPCA	11,0	8,1	3,0	2,1	6,0
Habitação	INPC	7,3	6,7	3,0	1,5	4,6
	IPCA	7,1	6,4	3,1	1,8	4,6
Saúde e Cuidados Pessoais	INPC	6,1	5,3	4,6	3,3	4,8
	IPCA	6,9	6,2	6,0	4,5	5,9
Vestuário	INPC	9,7	7,4	5,0	4,0	6,5
	IPCA	10,0	7,1	5,1	3,8	6,5
Despesas Pessoais	INPC	8,1	5,2	6,8	6,1	6,6
	IPCA	6,9	7,0	7,3	6,5	6,9
Artigos de Residência	INPC	5,5	2,8	-2,4	-1,6	1,0
	IPCA	5,4	2,7	-2,7	-2,5	0,7
Comunicação	INPC	13,6	6,4	-0,5	0,3	4,8
	IPCA	13,9	6,4	-0,2	0,7	5,1
Educação, Leitura e Papelaria	INPC	10,1	7,1	6,0	3,4	6,6
	IPCA	10,4	7,2	6,2	4,2	7,0
Geral	INPC	6,1	5,0	2,8	5,2	4,8
	IPCA	7,6	5,7	3,1	4,5	5,2

Fonte: IBGE/SNIPC.

Nos outros dois grupos de maior peso, entretanto, a dinâmica inflacionária não foi favorável ao INPC. No caso do grupo transportes, que engloba gastos com transporte público, veículo próprio e combustíveis e responde por 17,17% da cesta de bens e serviços do INPC, a variação dos preços neste índice foi superior à verificada no IPCA (6,2% para o primeiro e 6,0% para o segundo). No caso do grupo habitação (aluguel e taxas, reparos, artigos de limpeza, combustíveis domésticos e energia elétrica residencial, respondendo por 16,69% da cesta), observou-se a mesma variação média no período para os dois índices de preço (4,6%).

Ainda assim, como já observado, no balanço geral, o ritmo de expansão dos preços da cesta de consumo popular (INPC) mostrou-se inferior ao observado na cesta de consumo média considerando-se segmentos da população de maior renda (IPCA), o que permite apontar para o êxito relativo no alcance do objetivo estabelecido.

Para o período posterior, parece necessária a manutenção e mesmo o aprofundamento das políticas implementadas no período 2004-2007, principalmente, em face da tendência de aceleração inflacionária que começou a se manifestar já em 2007 e apresentou continuidade no primeiro semestre de 2008, em especial no grupo alimentos e bebidas, que representa quase um terço do orçamento das famílias com rendimentos mensais entre um e seis salários mínimos. A alta de 2007 deveu-se a uma conjugação de condições climáticas desfavoráveis, preços elevados dos produtos cotados no mercado internacional, aumento das exportações e redução de safra por baixa remuneração em períodos anteriores. Vários desses fatores devem continuar a se manifestar nos próximos anos. Fica assim colocado o desafio do monitoramento dessa tendência e da organização da ação de governo para o enfrentamento desse problema que contribui diretamente para a exclusão social e as desigualdades na sociedade brasileira.

**DESAFIO 6 - IMPLEMENTAR O PROCESSO DE REFORMA URBANA, MELHORAR AS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE, ACESSIBILIDADE E DE MOBILIDADE URBANA, COM ÊNFASE NA QUALIDADE DE VIDA E NO MEIO-AMBIENTE.**

Promover a inclusão social e a redução das desigualdades sociais implica também atuar sobre problemas como o *deficit* habitacional, sistema de saneamento inadequado e insuficiente e serviços de transporte coletivo ineficiente, que contribuem para queda na qualidade de vida das populações residentes em áreas urbanas.

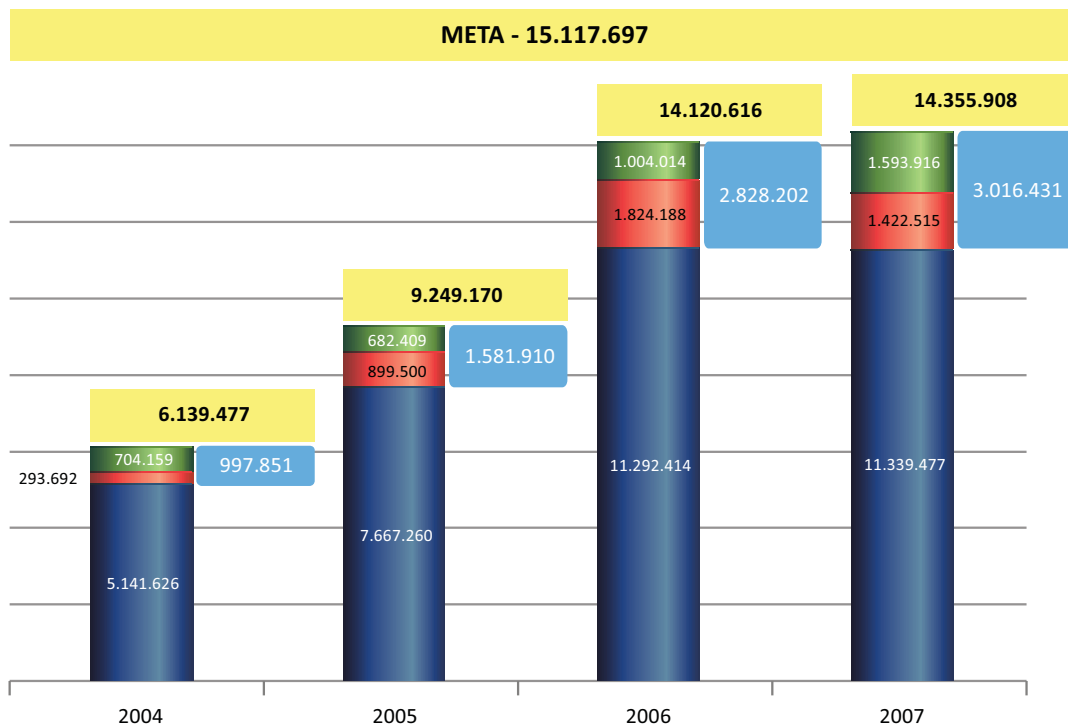
As precárias condições de habitabilidade decorrem da intensificação da concentração urbana, que, apesar de ter arrefecido nos últimos anos, aparenta ter saturado a capacidade das cidades. O *deficit* habitacional total cresceu de 7,2 milhões de moradias em 2000 para 7,9 milhões em 2005, mas o número de imóveis lançados e financiados nos últimos dois anos elevou-se consideravelmente.

Beneficiado pelo excelente desempenho da economia nos últimos anos, o setor habitacional tem-se destacado bastante, com recordes de expansão de volume de crédito e de financiamentos concedidos. O aumento do crédito e o barateamento dos juros reduziram as prestações dos financiamentos, impulsionando a demanda não só das classes média e alta, como das classes mais baixas. A título de exemplo, comparando-se apenas a variação de um ano, de 2006 para 2007, na cidade de São Paulo, os empréstimos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) dobraram (variação positiva de 96%) e os lançamentos imobiliários cresceram 30%.

Corretas decisões alocativas do governo, implementadas em oportuno momento econômico, potencializaram a expansão do setor habitacional. Dentre importantes passos tomados pelo governo para viabilizar esta expansão do setor, citam-se a isenção do IPI, para uma cesta de materiais de construção civil, e regulamentações do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que baratearam e ampliaram o acesso à compra do imóvel para grande parte da população.

No gráfico a seguir, é apresentada a evolução dos investimentos públicos na área de habitação desde o ano de 2004, discriminando por categoria os recursos aplicados (recursos não-onerosos do orçamento, recursos onerosos administrados pelo Governo Federal, e subsídios do FGTS). Como é possível notar, os investimentos mais que dobram em um período de quatro anos.

**GRÁFICO 33 - EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS NA ÁREA DE HABITAÇÃO (2004-2007)**



■ Recursos onerosos: FGTS, FAR, FDS, CAIXA, FAT ■ Subsídio do FGTS ■ Recursos não-onerosos: OGU

Fonte: MCid

A política do Governo Federal para o setor habitacional se materializa em quatro programas: Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários; Habitação de Interesse Social; Financiamento Imobiliário Habitacional e Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, com predominância dos três primeiros.

No âmbito institucional, alguns marcos importantes foram implementados, como a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Conselho Gestor do FNHIS, do qual participam entidades públicas e privadas, que instituiu meios democráticos para seleção de projetos e alocação dos recursos, com participação social das entidades diretamente interessadas.

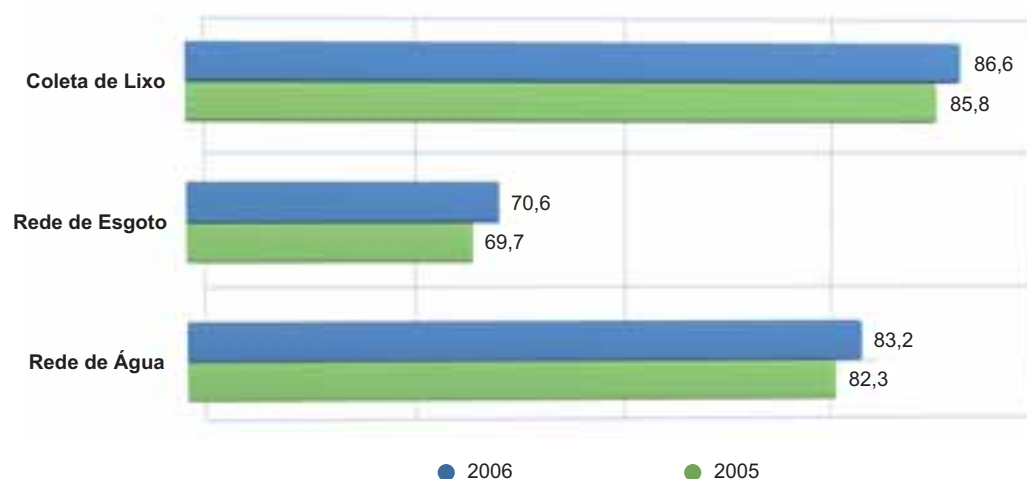
As ações do FNHIS para construção de moradias e urbanização para famílias de baixa renda tiveram um desempenho razoável a partir de 2005, com execução física variando de 40% a 80%. Cabe salientar que este índice coloca-se acima da média apresentada pelas ações de habitação e saneamento, que, devido aos seus longos prazos de conclusão, costumam apresentar resultados inferiores proporcionalmente ao montante aplicado.

Na área de saneamento, poucos resultados concretos foram observados até 2006. Assim como no caso da habitação, os resultados neste setor também devem mostrar um progresso

mais significativo a partir do ano de 2008, devido aos expressivos recursos investidos a partir de 2007 pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No gráfico a seguir, é mostrado o percentual de domicílios atendidos por rede de água, rede de esgoto (rede geral ou fossa séptica) e coleta de lixo, no Território Nacional, nos anos de 2005 e 2006 – os dados de 2007 ainda não estão disponíveis.

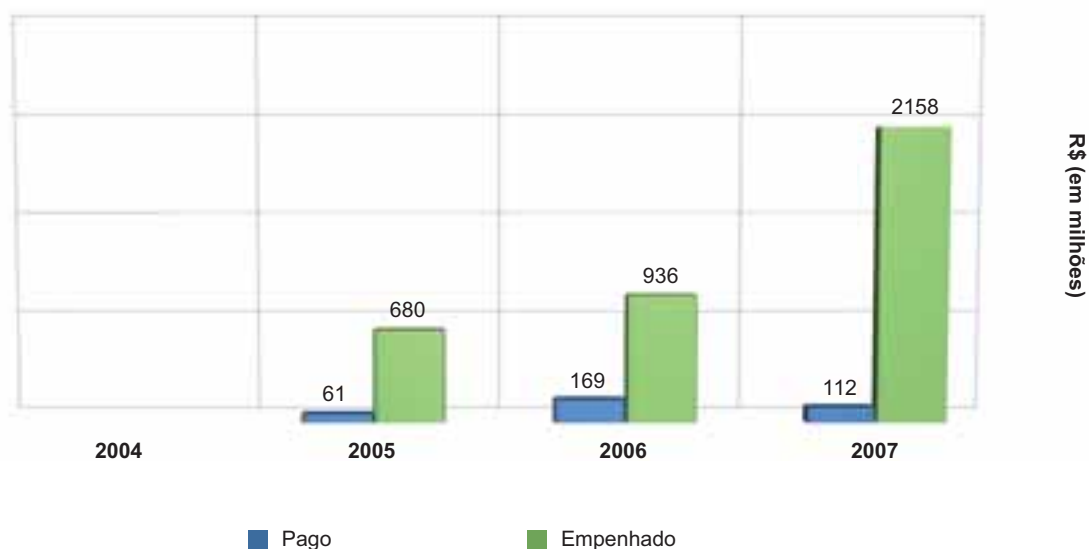
**GRÁFICO 34 – EVOLUÇÃO COBERTURA DE ÁGUA, ESGOTO E COLETA DE LIXO – BRASIL – 2005 E 2006 (%)**



Fonte: Pnad.

O principal programa do PPA que contribuiu para este resultado foi o Serviços Urbanos de Água e Esgoto, que abrange ações orçamentárias e não-orçamentárias (financiamentos) voltadas à construção ou à ampliação de sistemas de abastecimento de água e esgoto, sempre na modalidade de apoio a Estados e Municípios através de contratos de repasse. Como se observa no gráfico a seguir, a execução financeira do programa no período do plano saltou de uma nulidade para um pico considerável de mais de R\$ 2 bilhões.

**GRÁFICO 35 – EMPENHO E PAGAMENTO 2004 A 2007 – PROGRAMA SERVIÇOS URBANOS DE ÁGUA E ESGOTO**



Fonte: MCid

Na área de mobilidade urbana, os serviços públicos de transporte são ineficientes e de baixa qualidade. Adicionalmente, os aumentos das tarifas e a periferização da população, têm trazido impactos negativos: pelo lado da demanda, a pressão sobre os serviços se intensifica; pelo da oferta, os aumentos de tarifas selecionam apenas parte da demanda, obrigando muitos passageiros a restringir o número de suas viagens, prejudicando seu acesso a serviços básicos e potencializando sua exclusão social.

Os efeitos disso são a proliferação de meios de transporte alternativos, como Vans, Kombis e carros particulares, que atuam sem regulação e fiscalização, piorando o status e a segurança do sistema; e a busca da solução individual, que consiste na idéia de que cada um deveria prover seus próprios meios de locomoção motora, contribuindo para a explosão de veículos que tem trazido caos às grandes cidades.

Para enfrentar o problema, a atuação do Governo Federal baseou-se na manutenção dos sistemas operados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), e ao apoio a projetos de corredores de ônibus e de sistemas metroferroviários urbanos descentralizados, como os de Salvador e Fortaleza. Esta atuação é viabilizada pelos dois principais programas federais do setor, Mobilidade Urbana, que atua principalmente no apoio a pequenos projetos de corredores de transporte, ciclovias e sistema viário; Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros, que investe nos sistemas com vistas à sua modernização ou expansão, para então transferi-los para a gestão local, onde podem integrar-se mais efetivamente com os demais sistemas sob um planejamento local apropriado.



A principal vertente de atuação do Governo Federal foi retomar a realização de investimentos para implantação, expansão e modernização de sistemas de transporte de grande capacidade. Neste sentido, a inserção de alguns projetos estruturantes de transporte urbano (sistemas de trens urbanos de Belo Horizonte, Fortaleza e Salvador, e corredor expresso de ônibus em São Paulo) na carteira do Projeto-Piloto de Investimentos do Governo Federal (PPI), em 2005, representou um avanço importante, na medida em que garantiu a tempestividade do fluxo de recursos para sua execução. Ademais, o impulso dos investimentos foi consolidado no lançamento do PAC em 2007, que ampliou o escopo e os recursos previstos para os projetos do PPI e incorporou o projeto de expansão e modernização do sistema de trens urbanos de Recife.

Dentre os resultados alcançados, destacam-se as melhorias empreendidas no sistema metroviário de Belo Horizonte, que têm se refletido no aumento de sua atratividade. A operação plena da Linha 1 (Eldorado/Vilarinho), viabilizada pela implantação da sinalização automática, as novas integrações com as linhas de ônibus, atendendo à população de mais Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), além da reforma de estações potencializaram a demanda pelo sistema. Verificou-se uma trajetória crescente da média de passageiros por dia útil do sistema, que passou de um patamar de 104,6 mil em 2004 para 136,4 mil em 2007.

No caso do sistema de trens urbanos de Recife, também foi observado aumento na demanda, que passou de um patamar aproximado de 160 mil passageiros por dia útil em 2004 para 180 mil passageiros em 2007. Para tanto, foi determinante a entrada em operação do trecho Recife-Imbiribeira, primeiro trecho metroviário da Linha Sul do sistema a ser colocado em operação.

Outro resultado de destaque foi a conclusão da implantação dos Trechos I e II do corredor expresso de ônibus em São Paulo que abarcam 8,5 quilômetros (km) de via ligando a Estação Dom Pedro II ao Terminal Sacomã. A operação do sistema no trecho, a partir de 2007, tem tido grande receptividade dos usuários, atingindo a demanda de 50 mil passageiros por dia, o limite de capacidade de transporte estimada em sua concepção.

Os resultados associados aos projetos de implantação e modernização dos sistemas de trens urbanos de Fortaleza e Salvador no período do PPA 2004-2007 foram tímidos, uma vez que os empreendimentos ainda estão em estágios preliminares de execução. Nestes casos, entraves operacionais com licitações, necessidade de readequações de contratos vigentes, alteração do escopo dos empreendimentos e contestações judiciais contribuíram para o reduzido avanço das obras.

## **DESAFIO 7 - REDUZIR A VULNERABILIDADE DAS CRIANÇAS E DE ADOLESCENTES EM RELAÇÃO A TODAS AS FORMAS DE VIOLÊNCIA, APRIMORANDO OS MECANISMOS DE EFETIVAÇÃO DOS SEUS DIREITOS.**

Os direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros estão expressos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que consolidou na legislação nacional a proteção integral ao segmento infante-juvenil recomendada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e revogou o antigo Código de Menores e sua Política Nacional do Bem-Estar do Menor. Ao reconhecer as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos, o ECA inovou e obteve reconhecimento internacional. No entanto, muitos dos direitos previstos no Estatuto ainda se situam apenas no plano formal.

Ao longo do PPA 2004-2007, buscou-se assegurar os direitos e fortalecer a política de atendimento às crianças e aos adolescentes prevista no ECA. Portanto, era fundamental combater as desigualdades sociais, priorizando os segmentos mais vulneráveis, seja pela pobreza, seja por outras formas de violência. A política social implementada nesse período buscou adotar uma gestão integrada das ações e dos programas das diversas áreas envolvidas, assim como construir um pacto federativo e uma parceria com a sociedade democrática e complementar.

Em 2006, o Brasil contava com 59 milhões de crianças e adolescentes, representando 32% da população, dos quais 48,98% vivem em domicílios com renda domiciliar *per capita* mensal de até ½ salário mínimo (Pnad, 2006). Neste contexto, é fundamental a política de transferência de renda, articulada à promoção dos direitos sociais das famílias vulneráveis, especialmente, de suas crianças e seus adolescentes. Por essa razão, o Bolsa Família conjuga transferência de renda a 11 milhões de famílias com condicionalidades nas áreas de educação e saúde.

No primeiro caso, crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade devem ter frequência escolar mínima de 85%. Em novembro e dezembro de 2007, o acompanhamento da frequência escolar chegou a cerca de 13 milhões de alunos, representando 84% do total de crianças e adolescentes beneficiados pelo Bolsa Família. Do total acompanhado, aproximadamente 97% obtiveram frequência igual ou superior a 85% em outubro e novembro de 2007.

Na saúde, para as famílias com crianças até 7 anos, os compromissos são os seguintes: levar as crianças para vacinação e manter atualizado o calendário de vacinação; e levar as crianças para pesar, medir e serem examinadas conforme o calendário do MS. As gestantes e mães que amamentam devem participar do pré-natal e continuar o acompanhamento após o parto. No primeiro semestre de 2005, 7% das crianças que deviam ser acompanhadas tiveram registro no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), sendo este percentual de 55% no segundo semestre de 2007. Deste total, em 2007, 99% (3,03 milhões de crianças) cumpriram as condicionalidades de saúde.

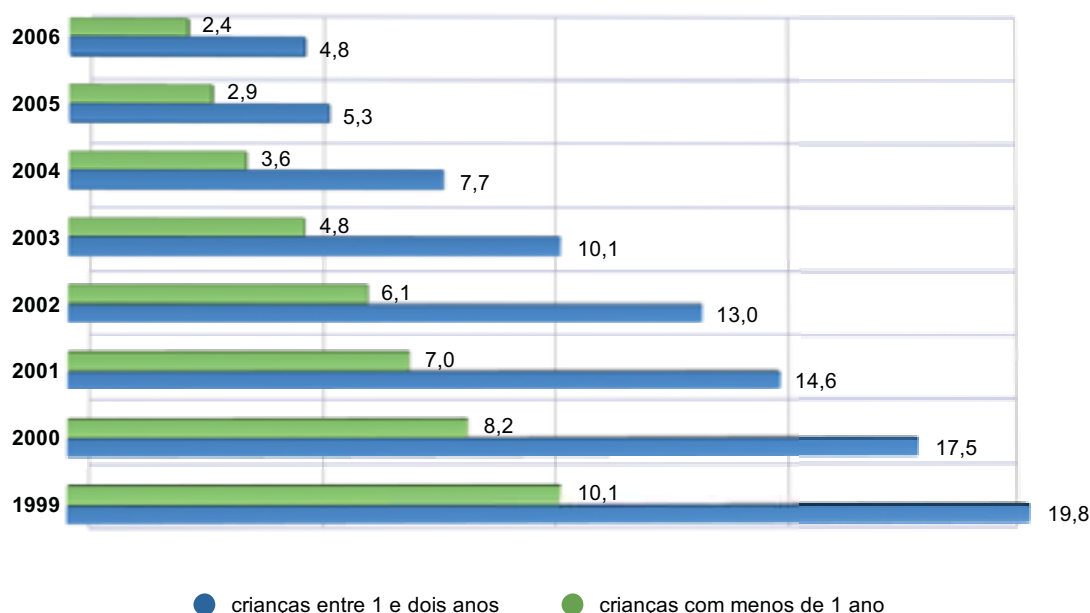
Ainda sobre o Bolsa Família, vale assinalar que, em 2007, último ano do PPA, foi editada Medida Provisória, instituindo benefício variável do Bolsa Família, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza

e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 e 17 anos, sendo pago até o limite de dois benefícios por família, no valor, por jovem, de R\$ 30. A contrapartida para recebimento do benefício é a frequência à escola.

No campo da saúde, a taxa de mortalidade infantil caiu de 23,6 por mil nascidos vivos, em 2003, segundo dados do Sistema Nacional de Vigilância à Saúde, para 20,7 em 2006, dando seqüência ao movimento de queda observado há algumas décadas. Fatores como aumento da cobertura vacinal, utilização da terapia de reidratação oral, aumento da cobertura do pré-natal, ampliação dos serviços de saúde, redução da fecundidade, melhoria de condições ambientais como fornecimento de água potável e aumento da escolaridade das mães vêm sendo essenciais para a melhoria observada. Neste sentido, tem destaque a ESE, desenvolvendo ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação e reabilitação de doenças e agravos mais freqüentes. Ainda sobre as ações citadas, vale comentar que a cobertura vacinal tem se mantido acima de 95% nos últimos anos.

A melhoria das condições nutricionais também contribuiu decisivamente para a redução da mortalidade infantil. Sobre este ponto, a desnutrição infantil vem caindo há três décadas no Brasil. Especialmente, entre 2004 e 2007, a desnutrição de crianças com menos de 1 ano de idade, medida como *deficit* de peso para idade, passou de 3,6% para 2,4%, segundo dados do Siab, que contemplam cerca de 45% da população brasileira de baixa renda. Todavia, pode-se perceber ainda que a desnutrição afeta mais aos pobres.

**GRÁFICO 36 – DESNUTRIÇÃO PROTEICO-CALÓRICA <sup>(1)</sup> EM CRIANÇAS COM MENOS DE UM ANO ENTRE 1 E 2 ANOS DE IDADE, NAS ÁREAS COBERTAS PELA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA NO BRASIL, 1999-2006 – (%)**



Fonte: Siab/MS – Base ajustada.

Nota: <sup>(1)</sup> Criança cujo peso ficou abaixo do percentil 3 (curva inferior) da curva de peso por idade da Caderneta da Criança.

As melhorias em termos de desnutrição se devem a políticas de saúde, educação, saneamento e ampliação do acesso a alimentos. Especificamente, tem destaque o já citado Bolsa Família, cujos efeitos sobre a alimentação e a nutrição são expressos por diversos estudos e pesquisas. Por exemplo, a Chamada Nutricional, realizada em 2005 com as crianças do Semi-árido brasileiro, indica que, para o total das crianças menores de 5 anos, a participação no programa Bolsa Família determinaria uma redução de quase 30% na frequência da desnutrição (de 6,8% sem o Programa para 4,8% com o Programa).

No âmbito da educação, o atendimento escolar alcançou 97,7% das crianças entre 7 e 14 anos (nível obrigatório), em 2006, mas a qualidade da escola é deficiente e ainda é muito alta a proporção de alunos que progridem de forma lenta e dos que abandonam os estudos – o que contribui para manter em patamares baixos a taxa de conclusão do ensino fundamental. As outras etapas da educação básica (educação infantil e ensino médio) não alcançaram o mesmo desempenho do ensino fundamental. Especificamente para a educação infantil, a taxa de frequência à creche para crianças de 0 a 3 anos era de 15,4% em 2006. Além disso, percebe-se que há disparidades por classes de rendimento. Por exemplo, a taxa de frequência à creche de crianças de 0 a 3 anos de idade é de 9,4% para as classes de rendimento mensal domiciliar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, sendo de 34,3% para aquelas com rendimento igual ou superior a dois salários mínimos. Para as faixas de 4 a 6 anos e de 15 a 17 anos de idade, repetem-se as mesmas disparidades, relativas às classes de rendimento domiciliar.

Algumas medidas têm sido tomadas a fim de romper esse círculo vicioso, caracterizado pela realimentação contínua entre vulnerabilidade social e baixo desempenho escolar, e de elevar substancialmente a qualidade da educação básica.

Em 2006, o Congresso Nacional aprovou projeto de emenda constitucional, elaborado pelo Governo Federal, que instituiu o FUNDEB. O FUNDEB prevê aporte adicional de recursos financeiros aos sistemas públicos de ensino e torna possível investir para melhorar a qualidade da educação básica em geral, ampliar substancialmente o acesso à educação infantil e promover a progressiva obrigatoriedade do ensino médio.

Também merece destaque a ampliação e aperfeiçoamento das ações de apoio ao transporte escolar, ao livro didático e à alimentação escolar, além da criação de um sistema nacional de formação de professores e demais profissionais da educação que tem ofertado cursos de graduação e outros para mais de 200 mil profissionais.

Passando-se a outro ponto, um número expressivo de crianças e adolescentes ainda são vítimas de violações aos seus direitos. Por exemplo, a persistência de fenômenos como trabalho infantil, violência, exploração sexual e abandono limita, quando não impossibilita, o efetivo exercício das garantias fundamentais de respeito à dignidade e à integridade física e psíquica das crianças e adolescentes. Neste contexto, vale destacar avanços nas políticas públicas no período do PPA 2004-2007, visando assegurar os direitos destas crianças e adolescentes. Por exemplo, a Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 2004, instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pelo qual as ações são executadas

tendo por centralidade as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. Ademais, estas ações são vinculadas a níveis de proteção – básica e especial. O primeiro é voltado a prevenir situações de riscos, desenvolvendo potencialidades e fortalecendo vínculos familiares. As ações de proteção básica são desenvolvidas preferencialmente no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), unidades públicas estatais de base territorial, localizadas em áreas de vulnerabilidade. Em dezembro de 2007, já havia 3,2 mil CRAS cofinanciados com recursos do Governo Federal em 2,6 mil Municípios. A proteção especial se destina a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, ou seja, àqueles que tiveram seus direitos violados. Entre as ações de proteção social especial, têm destaque os Programas de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e de Erradicação do Trabalho Infantil.

Os serviços de combate à exploração e à violência sexual de crianças e adolescentes oferecem procedimentos especializados para atendimento e proteção imediata às crianças e aos adolescentes vítimas de abuso ou exploração sexual, bem como seus familiares. Em 2007, estes serviços atendiam a 65,9 mil crianças e adolescentes.

O trabalho infantil, por sua vez, vem diminuindo ao longo dos anos no Brasil. Entre 5 e 17 anos de idade, o percentual de pessoas ocupadas caiu de 18,7% em 1995 para 11,8% em 2006. Neste ano, havia, ainda, 5,1 milhões de pessoas entre 5 e 17 anos de idade em situação de trabalho.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil é fator central para a eliminação do trabalho precoce, compromisso assumido pelo Brasil, nos termos da Convenção nº 138 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O PETI é composto, sobretudo, por ações sócio-educativas e de convivência, de bolsa e fiscalização para erradicação do trabalho infantil. Esta última regularizou, apenas em 2007, a situação de 8 mil crianças e adolescentes encontrados trabalhando.

No período do PPA 2004-2007, o grande avanço em sua execução diz respeito à integração com o Bolsa Família, tendo a finalidade de racionalizar a gestão de ambos os programas. Tal como disciplinada, a integração prevê a inclusão das crianças e adolescentes em situação de trabalho no CadÚnico, recebendo a transferência de renda do Bolsa Família nos casos em que há compatibilidade do perfil de rendimento das famílias. Além disso, os beneficiários do Bolsa Família, quando em situação de trabalho precoce, devem ser integrados às ações sócio-educativas e de convivência do PETI. Até dezembro de 2007, os Municípios conseguiram cadastrar 863 mil crianças nesta situação.

Outra frente importante de atuação do Governo foi o Programa Atendimento Sócio-Educativo do Adolescente em Conflito com a Lei, que tinha por objetivo garantir o cumprimento adequado das medidas sócio-educativas previstas no ECA. Nesse sentido, em 2007, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) de Execução de Medidas Sócio-Educativas, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo (SINASE). Desde então, a aprovação do PL passou a ser prioridade, inclusive porque busca uma resposta para o debate nacional sobre o rebaixamento da idade

penal e aumento do tempo de internação dos adolescentes em privação de liberdade. A construção do SINASE prevê a atuação articulada e integrada dos três níveis de governo e das várias áreas responsáveis pelo processo de apuração do ato infracional e pela execução das medidas sócio-educativas. Ao priorizar as medidas em meio aberto (prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida) frente às restritivas de liberdade (semiliberdade e internação em estabelecimento educacional) procura-se reverter a tendência crescente de internação dos adolescentes. Vale assinalar que o maior rigor das medidas não tem melhorado de forma efetiva a inclusão social dos egressos do sistema sócio-educativo.

Em 2006, foi feito um levantamento nacional sobre os adolescentes em cumprimento de medida restritiva de liberdade, que manifestou o *deficit* de vagas relativas às medidas restritivas de liberdade. Em relação às unidades de internação, nos últimos anos, foram apoiadas 39 unidades, em diferentes localizações do Território Nacional, para a construção, reforma e/ou ampliação com o compromisso, por parte dos governos estaduais, de adotar os novos parâmetros pedagógicos e arquitetônicos do SINASE.

Outra iniciativa importante foi o Programa Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente que tinha por objetivo principal a ampliação e melhoria do atendimento jurídico-social prestado pelas instituições do poder público (Segurança Pública, Judiciário e Defensoria) e da sociedade (Conselhos e Centros de Defesa). Em 2001, a taxa de Municípios com Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares implantados (que formam a base do Sistema de Defesa) era de 68%, e, em 2007, essa taxa era de 90%, alcançando a meta prevista para o final do PPA. Também foi implementada ação voltada para a capacitação dos profissionais dessa área, em especial, os conselheiros. Projetos governamentais e não-governamentais destinados a ofertar serviços de defesa jurídico-social foram apoiados nesses quatro anos, bem como projetos de atendimento em medidas de proteção, em várias unidades da Federação. Além disso, merecem destaque as ações voltadas para a proteção de crianças e adolescentes e seus familiares ameaçados de morte<sup>51</sup>, que, desde 2003, protegeram cerca de 1.800 pessoas, bem como aquelas destinadas à identificação e à localização de crianças e adolescentes desaparecidos.

---

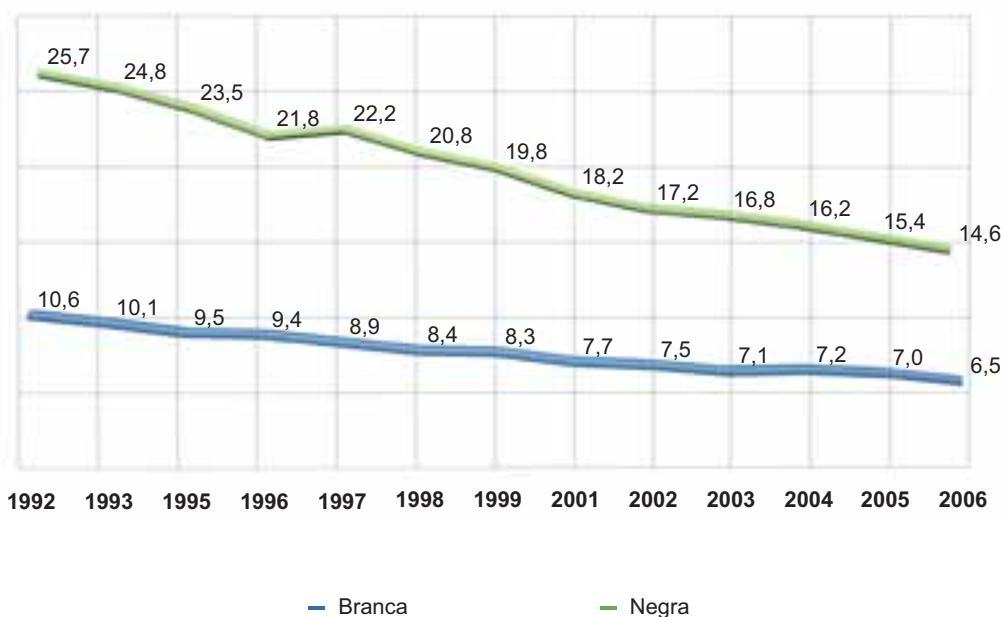
51 Estudo epidemiológico sobre os padrões de mortalidade juvenil no Brasil (Mapa da Violência 2006) indicou que a população adolescente é especialmente vitimizada no que se refere às mortes violentas por causas externas, que correspondem a 72,1% do total dos óbitos ocorridos na faixa etária entre 15 e 24 anos, sendo responsável por 39,7% do total de mortes em 2004. Jovens e adolescentes do sexo masculino, residentes nas periferias das grandes metrópoles, afro-descendentes e sem escolarização são o alvo prioritário, embora não-exclusivo, da violência letal.

## DESAFIO 8 - PROMOVER A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES RACIAIS.

As desigualdades raciais se expressam em praticamente todos os campos da vida social. Ainda hoje o racismo e a discriminação atingem homens e mulheres negros, que representam aproximadamente 49,5% da população brasileira (dados da Pnad, 2006), minorando seus direitos e restringindo sua cidadania.

Na área educacional, os negros apresentam os piores indicadores, apesar da queda mais expressiva e intensa nas taxas de analfabetismo, nos últimos anos, para os jovens pretos ou pardos do que para os jovens brancos (ver gráfico abaixo). Esse avanço, porém, ainda não possibilitou a superação dos quadros de desigualdades raciais existentes no Brasil, considerando que a taxa de analfabetismo de pretos ou pardos (14,6%) ainda é mais que o dobro da observada para os brancos (6,5%).

**GRÁFICO 37 – TAXA DE ANALFABETISMO, SEGUNDO RAÇA/COR  
(1992-2006<sup>3</sup>) - (%)**



Fonte: Microdados da Pnad (IBGE).

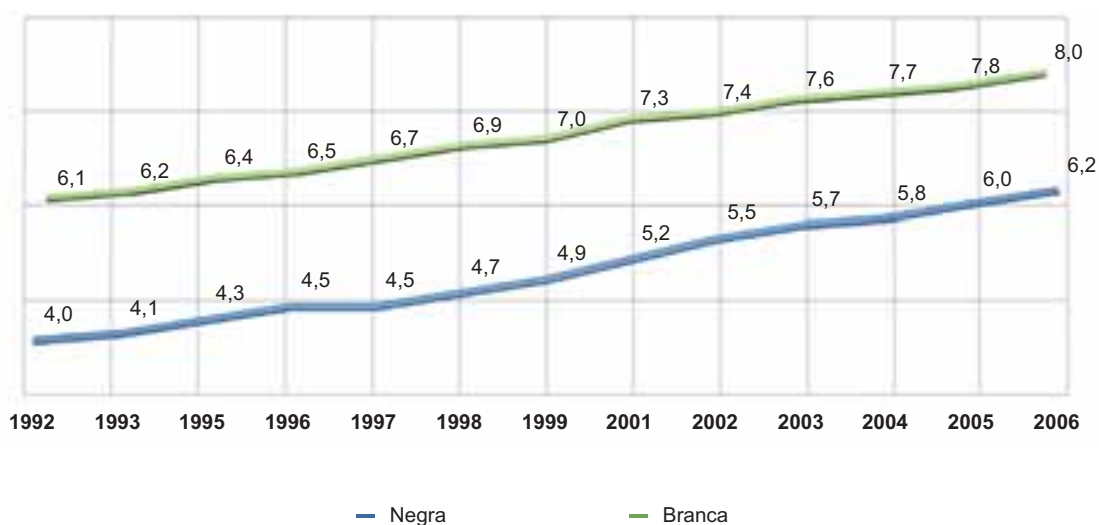
Notas: <sup>(1)</sup> Raça Negra é composta de pretos e pardos.

<sup>(2)</sup> A partir de 2004, a Pnad passa a contemplar a população rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

<sup>(3)</sup> A Pnad não foi realizada em 2000.

Com relação à diferença de escolaridade, apesar de se perceber uma tendência à convergência, esta não é um movimento intenso e a diferença entre negros e brancos ainda é de 1,8 ano de estudo (ver gráfico a seguir).

**GRÁFICO 38 – MÉDIA DE ANOS DE ESTUDOS DE INSTRUÇÃO FORMAL, SEGUNDO RAÇA/COR (1992-2006<sup>3</sup>)**



Fonte: Microdados da Pnad (IBGE).

Notas: <sup>(1)</sup> Raça Negra é composta de pretos e pardos.

<sup>(2)</sup> A partir de 2004, a Pnad passa a contemplar a população rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

<sup>(3)</sup> A Pnad não foi realizada em 2000.

Visando corrigir estas distorções, o Governo Federal adotou um conjunto de medidas que buscaram promover a inclusão da população negra no sistema educacional, combater a discriminação e o preconceito nas escolas e valorizar a diversidade cultural brasileira. Dentre estas medidas, cabe destacar os Programas Educação para Diversidade e Cidadania e Programa Universidade para Todos (ProUni).

O Programa Educação para Diversidade e Cidadania objetiva reduzir as desigualdades étnico-racial, de gênero, orientação sexual, geracional, regional e cultural no espaço escolar e tem ações de apoio à inserção das temáticas de cidadania, direitos humanos e meio ambiente no processo educacional.

Já o ProUni tem por objetivo promover o acesso da população de baixa renda ao ensino superior por meio da concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para cursos de graduação em instituições privadas de ensino superior. Embora seja dirigido a qualquer estudante pobre, há reserva de vagas para negros e indígenas, de forma proporcional à presença destas populações nas respectivas unidades da Federação. Desde sua criação, em 2005, o ProUni atendeu 250 mil estudantes, sendo 63 mil negros.

A elaboração de medidas para a implementação de reserva de vagas (cotas) para pobres, negros e indígenas no ensino público como parte das políticas de ações afirmativas é um processo em curso. Em busca da sustentabilidade dessa política, o Governo Federal encaminhou para o Legislativo, em maio de 2004, proposta, hoje, incluída no Projeto de Lei nº 3.627/2004, de implantação do Sistema de Reserva de Vagas no ensino superior público para alunos oriundos das escolas públicas considerando o percentual de negros e indígenas proporcionalmente à sua participação na população das respectivas unidades da Federação, segundo dados do IBGE. Apesar

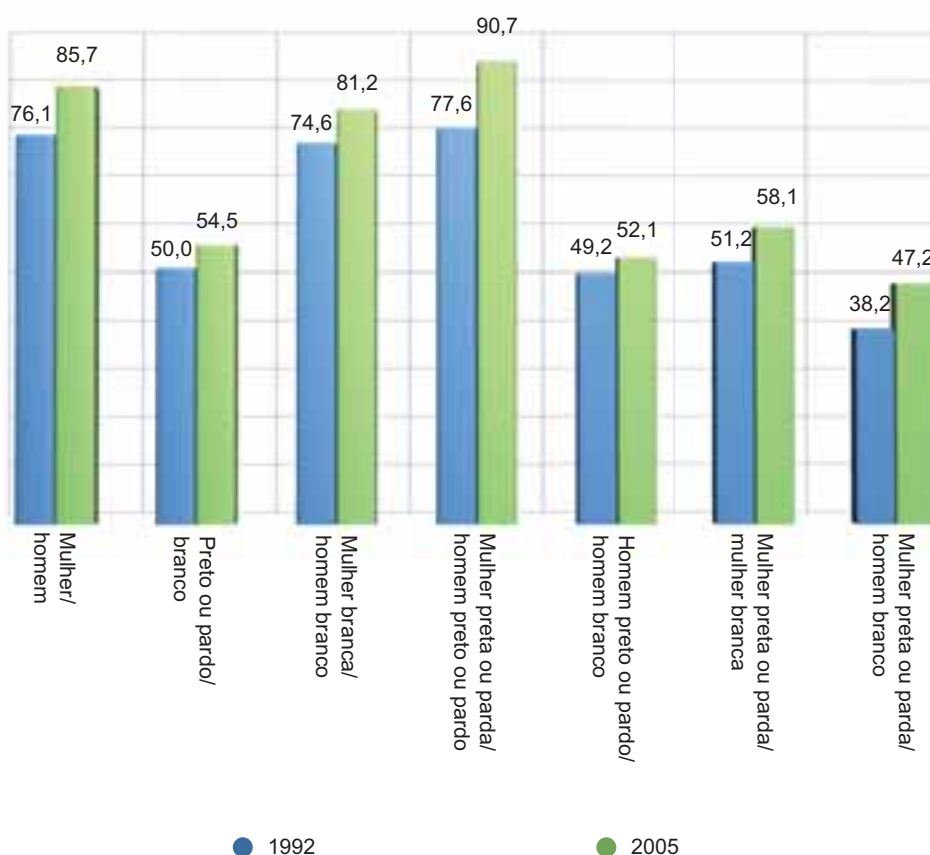


de ainda não ter sido votada, várias experiências estão sendo desenvolvidas por instituições de ensino brasileiras. Desde 2004, somam-se 28 universidades federais e estaduais que viabilizaram ações afirmativas em todo o País. O Governo tem acompanhado e apoiado essas experiências e participado da formulação de propostas, das comissões de trabalho e também dos debates que se desenvolveram em torno da pertinência ou não das ações afirmativas no ensino superior.

Destaca-se, ainda, a incorporação do quesito raça/cor, conforme as categorias do IBGE, ao Censo Escolar. Nesse sentido, em 2005, por meio da campanha Mostre sua Raça, Declare sua Cor, houve ampla divulgação sobre a importância da coleta de dados relativa à identificação étnico-racial nas escolas. Com base nesses dados, torna-se possível definir ações e políticas afirmativas e de promoção da igualdade racial na comunidade escolar a partir de especificidades de cada grupo identificado.

O mercado de trabalho é o espaço onde a magnitude das desigualdades entre negros e brancos fica mais latente, apesar da redução das desigualdades, entre esses dois grupos, verificada nos últimos anos. Um trabalhador negro ainda recebe, em média, 54,5% do salário de um trabalhador branco. Para as mulheres negras, esses dados são ainda mais alarmantes, uma vez que elas recebem em média somente 47,2% do rendimento médio de um homem branco (ver gráfico a seguir).

**GRÁFICO 39 – RELAÇÃO ENTRE O RENDIMENTO-HORA MÉDIO POR SEXO E COR/RAÇA, (1992-2005) - (%)**

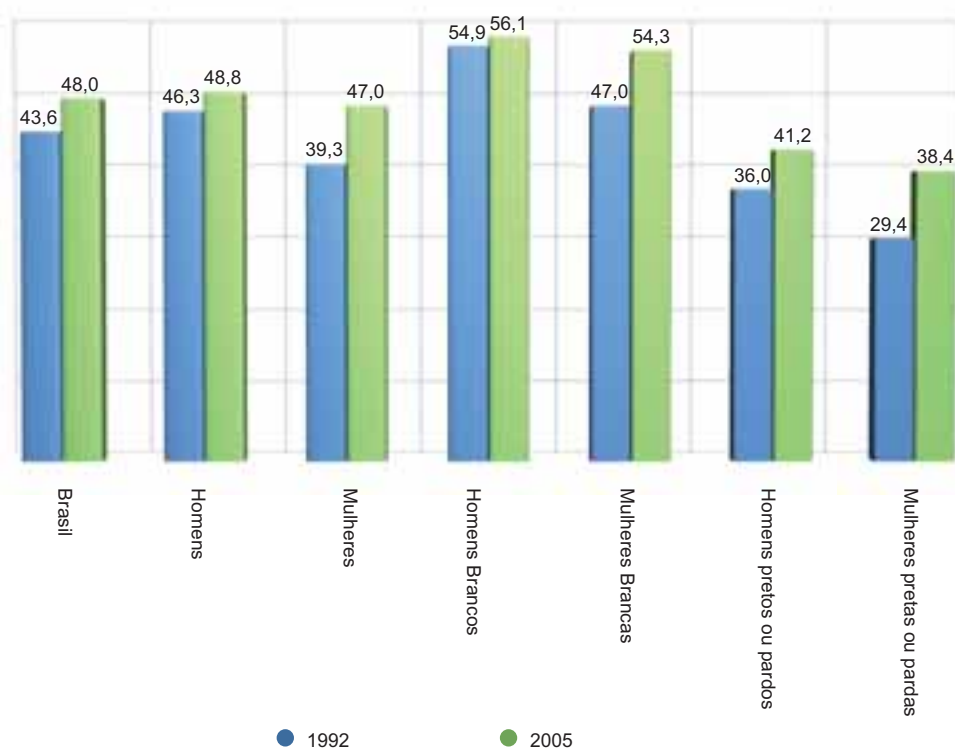


Fonte: IBGE, Pnad de 1992 e 2005.

Nota: <sup>(1)</sup> Excluída a população rural dos estados de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

A análise das condições de trabalho dos diversos grupos sociais indica que pretos ou pardos, independentemente de gênero, ocupam sempre a base da pirâmide. Tais disparidades estão relacionadas a uma inserção desigual no mercado de trabalho, que acaba por ser reproduzida na Previdência Social, conforme se observa no gráfico a seguir.

**GRÁFICO 40 – PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA QUE CONTRIBUI PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL, POR SEXO E COR/RAÇA, 1992 E 2005 – (%)**



Fonte: IBGE, Pnad de 1992 e 2005.

Nota: <sup>(1)</sup> Exclui a população rural dos estados de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

No campo do trabalho, vale assinalar a implementação do Programa de Qualificação Social e Profissional. Entre 2004 e 2007, pode-se observar que aproximadamente 60% dos beneficiários dos cursos de qualificação foram negros e indígenas. O Governo iniciou, também, o desenvolvimento de uma política de qualificação social e profissional para o trabalho doméstico por intermédio do Projeto Trabalho Doméstico Cidadão (TDC), que visa a qualificação social e profissional de trabalhadores domésticos, ao mesmo tempo em que promove a elevação do nível de escolaridade desses profissionais no âmbito do EJA. Essa medida é fundamental, já que a maioria desses trabalhadores (em torno de 62%) é preta ou parda. Além disso, a iniciativa Brasil, Gênero e Raça foi instituída pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para identificação e combate às práticas discriminatórias nas relações de trabalho a partir da atuação das Superintendências Regionais do Trabalho.

Apesar dos avanços, a pobreza ainda tem cor no Brasil. A distribuição da extrema pobreza chegou a ser três vezes maior entre pretos e pardos que entre brancos: pela metodologia

que utiliza o dólar PPC, em 1993, 15% dos integrantes do primeiro grupo estavam abaixo da linha de pobreza extrema, contra 4,9% dos brancos. Já em 2005, essas proporções foram de 6,0% e 2,5% respectivamente, indicando um ritmo de melhora entre pretos e pardos superior ao verificado entre brancos (ver gráfico abaixo).

**GRÁFICO 41 – EVOLUÇÃO DA POBREZA EXTREMA, POR COR/RAÇA – BRASIL, (1990-2005<sup>2</sup>) – (%)**



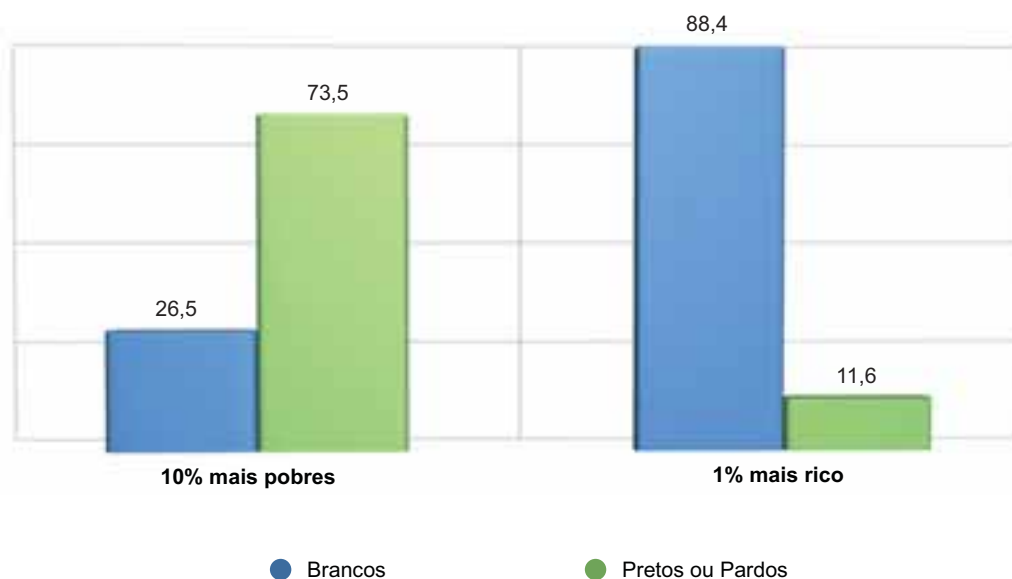
Fonte: IBGE, Pnad.

Nota: <sup>(1)</sup> Exclui-se a população rural dos estados de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

<sup>(2)</sup> A Pnad não foi realizada em 2000.

As desigualdades persistem na comparação entre a proporção de brancos e a de pretos e pardos entre os 10% mais pobres e o 1% mais rico no Brasil. Em 2005, os brancos representavam 88,4% do topo da pirâmide brasileira e 26,5% do décimo mais pobre. Já os negros eram 73,5% dos mais pobres e 11,6% dos mais ricos (ver gráfico a seguir).

**GRÁFICO 42 – DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS ENTRE OS 10% MAIS POBRE E O 1% MAIS RICO, POR COR/RAÇA, 2005 – (%)**



Fonte: IBGE, Pnad.

Nota: <sup>(1)</sup> Exclui a população rural dos estados de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

O IBGE (Pnad, 2006) também constatou que 67,9% dos beneficiados pelos programas sociais (especialmente Bolsa Família, BPC e PETI) são pretos ou pardos, contra 31,7% de brancos. Há forte contraste na comparação com as médias nacionais: no Brasil, há 49,7% de brancos e 49,5% de pretos ou pardos. Entre quem não é beneficiário dos programas, a proporção é de 55,7% de brancos para 43,4% de pretos ou pardos. No Sul, onde apenas 19,7% das pessoas se declararam pretas ou pardas, esse segmento, que é o mais pobre, representou, em 2006, 34,5% dos beneficiados pelos programas sociais; no Sudeste, onde eram 40,2% os autodeclarados não-brancos, 59,7% deste segmento receberam os benefícios. Já no Nordeste, onde o IBGE aponta 70,4% de pretos ou pardos, 74,9% dos beneficiados eram dessa categoria.

Além disso, os pretos ou pardos apresentam os menores níveis de acesso à habitação e ao saneamento adequados e a maior probabilidade de residir em favelas e outros assentamentos precários. Segue um exemplo do grau de desigualdade racial no acesso aos serviços de saneamento básico: menos de 6% dos domicílios particulares permanentes urbanos cujos chefes são brancos não possuem acesso a serviços de abastecimento de água. Para os domicílios cujos chefes são pretos ou pardos, essa proporção sobe para quase 12%. Em relação ao não-acesso à rede de esgoto adequada, esses percentuais são de 14% e 24%, respectivamente.

Diante deste quadro marcado pela desigualdade, uma iniciativa governamental importante foi a criação do Programa Brasil Quilombola, que tem por objetivo o desenvolvimento sustentável das 3.524 comunidades remanescentes de quilombos identificadas no Território Nacional, em concordância com as suas especificidades históricas e culturais. O Programa procura garantir o pleno exercício dos direitos da população quilombola à titulação e à permanência na terra, à documentação básica, à alimentação, à saúde, aos serviços de infraestrutura e à Previdência Social. Atualmente, há 590 territórios em processo de regularização.

Os territórios já titulados conferem a 2.187 famílias de remanescentes de quilombos o direito de posse e domínio sobre a terra. Outras 8.396 famílias já têm as áreas de suas terras reconhecidas em estudos concluídos e publicadas, até 2007, pelo INCRA. Por sua vez, o Programa Luz para Todos beneficiou, entre 2004 e 2007, 9.972 famílias com a instalação de energia elétrica nas comunidades. Outro importante resultado foi a inclusão, até novembro de 2007, de 14.950 famílias quilombolas no CadÚnico. Até janeiro de 2008, 10.814 famílias quilombolas passaram a receber o benefício do Programa Bolsa Família.

Assim, dentre os vários desafios que se colocam para o enfrentamento efetivo da desigualdade racial e o combate ao racismo no País, de modo a acelerar o processo de inclusão social e econômica da população negra, merece destaque a ampliação e o aperfeiçoamento das medidas no campo educacional e aquelas voltadas para o mercado de trabalho.

**DESAFIO 9 - PROMOVER A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO.**

Ao longo das últimas décadas, grandes avanços foram alcançados na redução das desigualdades e na ampliação do acesso aos direitos das mulheres. Mas, ainda subsiste hierarquização por sexo nos mais diferentes campos da vida social: no mercado de trabalho, na família, nas organizações, na política, as mulheres ainda são discriminadas sendo-lhes reservados espaços menos valorizados, conforme se vê a seguir.

No campo educacional, observa-se que a taxa de analfabetismo, em 2006, entre as mulheres (9,3%) é menor que entre os homens (9,9%), além disso, elas possuem mais anos de estudo. Enquanto os homens estudam, em média, 6,6 anos, as mulheres estudam, em média, 7,0 anos, de acordo com a tabela abaixo. Em 2006, enquanto 27,3% dos homens tinham 11 anos ou mais de estudo, entre as mulheres esse número chegava a 31,1%.

**TABELA 38 – TAXA DE ANALFABETISMO E MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DAS PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS (2001-2006)**

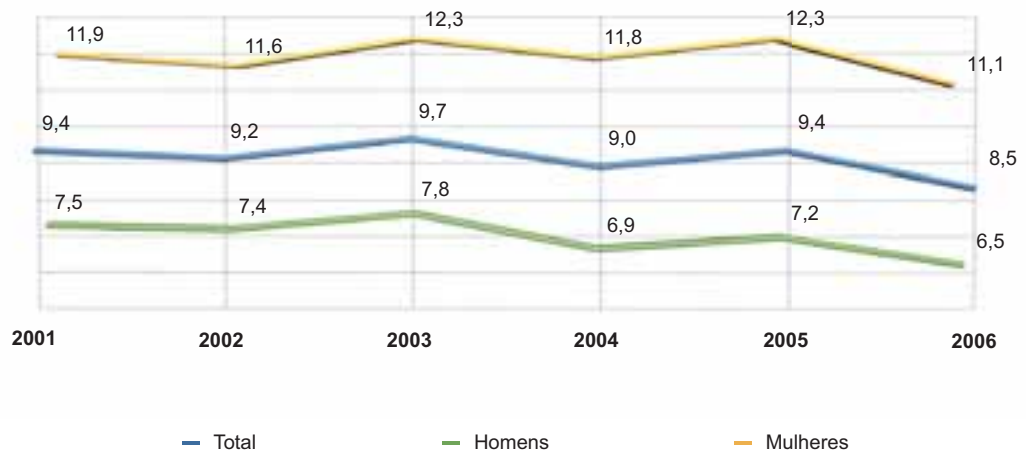
Ano	Total	Homens	Mulheres
<b>Taxa de Analfabetismo (Porcentagem)</b>			
2001	11,4	11,5	11,2
2002	10,9	11,2	10,6
2003	10,6	10,8	10,4
2004	10,5	10,8	10,2
2005	10,2	10,5	9,9
2006	9,6	9,9	9,3
<b>Média de anos de Estudo (anos)</b>			
2001	6,1	6,0	6,3
2002	6,3	6,2	6,4
2003	6,5	6,3	6,6
2004	6,6	6,4	6,7
2005	6,6	6,5	6,8
2006	6,8	6,6	7,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pnad.

Nota: (1) A partir de 2004, inclusive as pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Entretanto, as vantagens observadas em termos educacionais não se refletem no mercado de trabalho. O gráfico a seguir demonstra que, apesar da queda entre 2001 e 2006, a taxa de desocupação das mulheres (11,1%) continua bastante elevada em relação à dos homens (6,5%).

**GRÁFICO 43 – TAXA DE DESOCUPAÇÃO DAS PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE (2001-2006) - (%)**

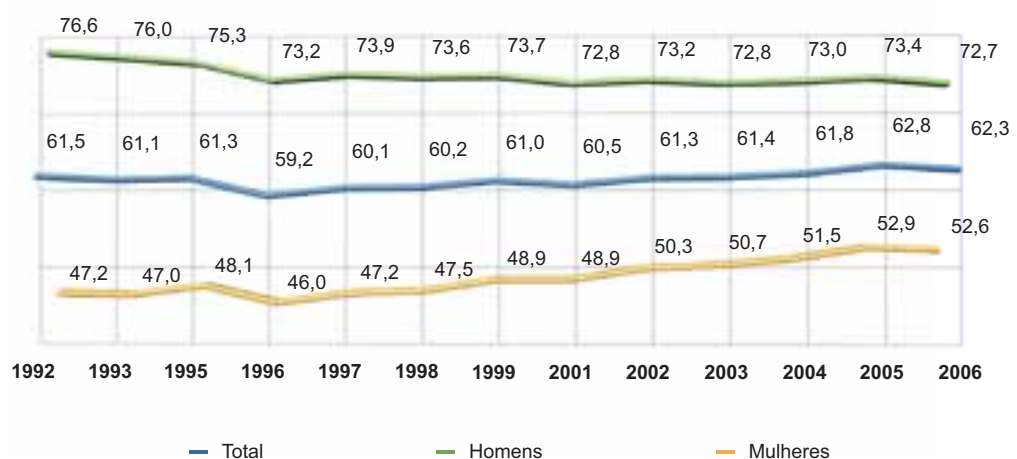


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pnad.

Nota: <sup>(1)</sup> Excluídas as pessoas da área rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

Entre 1992 e 2006, houve uma progressiva participação das mulheres no mercado de trabalho (ver gráfico abaixo). Esse aumento vem ocorrendo desde os anos 70, quando o País vivenciou um importante crescimento econômico, que possibilitou a criação de novos postos de trabalho e a incorporação de um contingente expressivo de trabalhadoras. Ao mesmo tempo, transformações nos padrões de comportamento e nos valores relativos aos papéis sociais permitiram maior acesso das mulheres ao espaço produtivo. O aumento da escolaridade da população feminina e a redução da fecundidade tiveram papel central na construção desse novo cenário.

**GRÁFICO 44 – TAXA DE PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO, POR SEXO – BRASIL, (1992-2006) – (%)**



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento e Pnad.

Apesar do avanço, a diferença entre as taxas de atividade feminina e masculina permanece elevada. Em 2006, enquanto 72,7% dos homens com 10 anos ou mais de idade trabalhavam ou estavam à procura de emprego, pouco mais da metade das mulheres (52,6%) estava na mesma situação<sup>52</sup>, comprovando que as mulheres continuam participando menos do mercado de trabalho e que o avanço educacional delas ainda não elimina dificuldade de inserção no mercado de trabalho.

As diferenças salariais entre homens e mulheres permanecem significativas. Apesar do crescimento demonstrado no gráfico a seguir, em 2006, elas recebiam apenas 71,2% do rendimento médio mensal dos homens.

**GRÁFICO 45 - PERCENTUAL DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DE TODOS OS TRABALHOS DAS MULHERES DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, OCUPADAS NA SEMANA DE REFERÊNCIA, COM RENDIMENTO DE TRABALHO, EM RELAÇÃO AO DOS HOMENS (1992-2006<sup>2</sup>)**



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pnad.

Nota: <sup>(1)</sup> Excluídas as pessoas da área rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

<sup>(2)</sup> A Pnad não foi realizada em 2000.

52 Esse indicador fundamenta-se em uma concepção de trabalho que não considera as atividades exercidas fora do mercado, como, por exemplo, os afazeres domésticos. Essas atividades, tradicionalmente desempenhadas pelas mulheres, podem ser entendidas como produtivas, embora não-remuneradas, uma vez que ofertam à sociedade bens e serviços essenciais à garantia de seu bem-estar.



A tabela a seguir aponta que, em 2006, 48% das mulheres ocupadas eram contribuintes da previdência social, podendo-se inferir que se está formando um contingente elevado de mulheres sem acesso à previdência social, pilar fundamental da seguridade social. Esse número é ainda pior no meio agrícola, onde apenas 6,7% das mulheres ocupadas eram contribuintes de instituto de previdência, em 2006.

**TABELA 39 - PERCENTUAL DE CONTRIBUINTES DE INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA NA POPULAÇÃO DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, OCUPADA NA SEMANA DE REFERÊNCIA (1992-2006<sup>2</sup>)**

Sexo e atividade do trabalho principal	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Trabalho Principal</b>													
Mulheres	38,0	37,6	38,2	40,0	40,3	41,8	40,8	45,0	44,3	45,6	46,0	46,7	48,0
Agrícola	2,4	2,8	3,1	3,5	3,2	2,9	3,2	3,8	3,6	4,1	5,2	4,9	6,7
Não-agrícola	49,7	48,6	48,3	48,9	49,7	51,2	50,5	52,9	52,4	53,5	53,3	54,3	55,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pnad.

Nota: <sup>(1)</sup> Excluídas as pessoas da área rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

<sup>(2)</sup> A Pnad não foi realizada em 2000.

Com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), em 2003, o Governo Federal reconheceu a importância de ações que objetivam mudar o padrão de desigualdade de gênero no Brasil e assumiu como princípio, por meio do PPA 2004-2007, a transversalidade de gênero na formulação e desenvolvimento das políticas públicas, incluindo-se todos os setores de atuação e segmentos de poder.

Visando combater discriminações no mercado de trabalho, o Governo Federal implementou o Pró-Eqüidade de Gênero, cujo objetivo é promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no meio empresarial por meio da outorga de um selo às empresas que adotarem medidas concretas de promoção da equidade. A primeira edição (2005-2006) destinou-se às empresas públicas e recebeu a adesão de 16 grandes empresas, das quais 11 foram contempladas com o selo. A segunda edição do projeto, além de receber adesões de outras instituições públicas, passou a contemplar empresas do setor privado.

Vale destacar também a promulgação da Lei nº 11.324, 19 de julho de 2006, que permite a dedução no Imposto de Renda da Pessoa Física da contribuição patronal paga à Previdência Social referente às trabalhadoras e aos trabalhadores domésticos. Com essa lei, buscou-se incentivar a formalização do trabalho doméstico, constituído em 94,3% por mulheres, assegurando-lhes os direitos trabalhistas.

As mulheres também são mais vulneráveis à pobreza, especialmente por seguirem como as principais responsáveis pelo cuidado das crianças, dos enfermos e dos idosos, o que lhes dificulta o acesso ao mercado de trabalho e a postos de melhor remuneração, além de lhes trazer sobrecarga de trabalho e jornadas extensas tanto fora quanto dentro de casa. O

enfrentamento dessa situação se deu, por exemplo, com o programa Bolsa Família, que tem como responsável legal pelo recebimento dos benefícios, preferencialmente, a mãe.

De fato, muitas vezes, as mulheres têm maiores dificuldades de acesso aos bens e serviços públicos e, especialmente no meio rural, à propriedade da terra, ao crédito e à habitação e até mesmo ao direito básico de cidadania de obtenção de documentação civil. Nesse sentido, vale destacar a criação, em março de 2005, de linha de crédito específica para as mulheres no âmbito do PRONAF, o PRONAF-Mulher, que concedeu R\$ 141,1 milhões, em 22.209 contratos, até 2007. E, ainda, em 2004, o lançamento do Programa de Documentação da Trabalhadora Rural que permitiu a emissão de mais de 500 mil documentos até novembro de 2007.

As mulheres são também as vítimas mais frequentes de violência doméstica. A cada ano, milhares de brasileiras sofrem de agressões físicas, sexuais e psicológicas dentro da casa onde residem. Sendo assim, o programa Combate à Violência contra as Mulheres atuou desde a prevenção até o combate sistemático às diferentes formas de coação.

Uma das principais linhas de atuação do Programa referiu-se à ampliação dos serviços especializados de atendimento à mulher. O País conta atualmente com 403 Delegacias ou Postos Especializados de Atendimento à Mulher, 99 Centros de Referência de Atendimento à Mulher, 65 Casas Abrigo, 15 Defensorias Públicas da Mulher, a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, a Ouvidoria da SPM, além de Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Em relação a 2003, tem-se um aumento de 50% no número de Casas Abrigo existentes e de aproximadamente 170% dos Centros de Referência, além da mencionada Central, que só passou a estar disponível para a população em 2005, e das Defensorias Especializadas, que começaram a ser criadas a partir de 2004.

Ainda visando combater a violência doméstica, em 2006, foi sancionada a Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha. Para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, uma das principais determinações da referida lei é a criação de juizados específicos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

## **DESAFIO 10 - AMPLIAR O ACESSO À INFORMAÇÃO E AO CONHECIMENTO POR MEIO DAS NOVAS TECNOLOGIAS, PROMOVENDO A INCLUSÃO DIGITAL.**

A exclusão digital agrava a exclusão social no País. Para enfrentar esse problema, o Governo Federal formulou políticas públicas que se materializaram principalmente no âmbito do Programa Inclusão Digital. Em conjunto com outros entes federativos e demais setores da sociedade, adotaram-se iniciativas que visaram reduzir o hiato digital. Basicamente, a implementação da política de inclusão digital ocorreu por meio da ampliação e modernização da infra-estrutura de acesso aos conteúdos de informação e conhecimento disponibilizados pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), da utilização sinérgica das infra-estruturas de comunicação com programas pedagógicos e da busca da eliminação de entraves regulatórios que dificultam o uso de recursos públicos para a universalização do acesso a esses produtos e serviços.

### **INCLUSÃO DIGITAL**

Um dos principais pilares da Inclusão Digital é o Governo Eletrônico e Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC), por meio do qual são disponibilizados pontos de presença que contam com acesso à Internet às comunidades beneficiárias definidas por diretrizes que levam em conta a localização em áreas com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo, por meio de parcerias com diversas instituições governamentais e não-governamentais.

Além da conectividade e dos benefícios para seu público-alvo, garante o acesso dos cidadãos aos serviços públicos por meio eletrônico, não-presencial. O GESAC visa atender, também, parcelas específicas da população como comunidades indígenas, ribeirinhas, quilombolas, extrativistas e populações de áreas protegidas ou vizinhas a unidades de conservação.

O primeiro ponto de presença do GESAC foi instalado em 2003. Até o final de 2007, alcançou-se 3.465 pontos em operação, chegando a aproximadamente 22 mil computadores conectados na rede GESAC. A perspectiva é atender número superior a 6,4 milhões de pessoas.

O projeto PC Conectado, lançado em 2003, tem a finalidade de viabilizar a aquisição de computadores pessoais, em condições especiais de financiamento, isenção de imposto sobre operações financeiras (IOF) e outros tributos. Além de proporcionar oportunidade de acesso à tecnologia a pessoas físicas, o projeto também beneficia prefeituras, escolas, Secretarias Municipais de Educação e microempreendedores através de linhas de crédito pela Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB) e Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Até o final de 2006, mais de 1 milhão de computadores foram adquiridos pelo PC Conectado. Em 2007, o projeto passou a financiar, também, a compra de notebooks.

O Observatório Nacional de Inclusão Digital (ONID) promove a elaboração e manutenção de banco de dados sobre ações públicas de inclusão digital. Desde 2004, o ONID cadastrou

os espaços públicos coletivos de acesso às tecnologias digitais e à Internet em todo o Território Nacional. Lançou o cadastro de telecentros e o Portal [www.inclusaodigital.gov.br](http://www.inclusaodigital.gov.br), facilitando o acesso de cidadãos, pesquisadores e gestores públicos aos conteúdos.

O projeto Computadores para Inclusão, lançado em 2005, possibilitou o início da implementação da rede de acondicionamento de computadores, denominada Centros de Acondicionamento de Computadores (CACs). Estes centros têm como foco de atuação o aumento da oferta de equipamentos de informática a escolas públicas, bibliotecas, telecentros comunitários e outros projetos de inclusão digital. Entre 2006 e 2007, com três unidades em funcionamento, elas já produziram 272 computadores e acondicionaram outras 1.891 unidades. Esses produtos foram doados a 158 escolas públicas, telecentros, bibliotecas e a outros projetos de inclusão digital.

O Projeto Casa Brasil instala espaços comunitários de uso gratuito e acesso irrestrito e tem como finalidade funcionar como centro de alfabetização tecnológica, divulgação da ciência, cultura e arte, gerando inclusão social e ampliação da cidadania. As unidades do Casa Brasil são implantadas em comunidades de baixo IDH com o objetivo de reduzir a desigualdade social e proporcionar a inserção crítica das comunidades na sociedade do conhecimento. Entre março de 2005 e o final de 2007, foram inauguradas 34 unidades do Casa Brasil, por meio de convênios. O Projeto tem o objetivo de implantar 90 unidades em todo Território Nacional.

O indicador do Programa Inclusão Digital é a Taxa de Acesso ao Microcomputador nas Famílias de Menor Renda. Este indicador, que mensura o número de domicílios com computador e rendimento mensal até 10 salários mínimos, teve uma evolução de 8,2%, em 2003, para 15,64, em 2006. A meta do índice prevista para o ano de 2007 era de 17%. No entanto, o índice somente será aferido em setembro de 2008, na Pnad, conduzida pelo IBGE.

Contudo, o aumento significativo registrado em outros índices positivos no ano de 2007, em relação ao ano anterior nos setores de telecomunicações e de tecnologias da informação e comunicações no Brasil, nos quais as classes C e D tiveram participação expressiva, permite inferir o alcance e a superação da meta do indicador do programa:

- a) 32,1 milhões de indivíduos<sup>1</sup> com acesso residencial à Internet em dezembro de 2007, número 45,5% maior do que o de dezembro de 2006;
- b) 21,4 milhões de usuários residenciais ativos de Internet<sup>53</sup> em dezembro de 2007, número 48,4% maior do que o de dezembro de 2006;
- c) 44,9 milhões de indivíduos acessam a Internet nos 3 meses anteriores<sup>54</sup>, (considerados todos os ambientes de acesso: residências, escola, trabalho, *lanhouses* e *cybercafês*, telecentros e bibliotecas);

---

53 Fonte: IBOPE/ *NetRatings*, 2008.

54 Fonte: Conselho Gestor da Internet no Brasil (CGI), Pesquisa TIC Domicílios 2007, 2008.

- d) crescimento de 38% das vendas de *desktops* e *notebook*<sup>55</sup> no País, em 2007, em relação a 2006, chegando a 10,7 milhões de unidades vendidas.

Em conjunto, a evolução do indicador do Programa e os outros índices setoriais acima demonstrados permitem observar os resultados significativos alcançados pela política de inclusão digital brasileira. As melhorias nos cenários de crescimento econômico e de distribuição de renda verificadas no período abrangido também contribuíram para o alcance desses resultados.

### UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

O Programa teve dificuldades para sua execução durante a vigência do PPA 2004-2007, devido às limitações dos marcos legais, notadamente, a lei do Fundo para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) e a Lei Geral de Telecomunicações (LGT). A aplicação dos recursos do FUST para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações foi iniciada somente em 2007 a partir de extenso estudo elaborado em 2006 pelo Ministério das Comunicações, pelo qual foi possível identificar os principais gargalos que impediam a aplicação dos recursos do Fundo, como também apresentar alternativas para sua aplicação imediata.

Assim, somente em 2007, foi financiado o primeiro projeto com recursos do FUST: o fornecimento de acessos individuais ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) que permitem a comunicação entre pessoas com deficiência auditiva em, aproximadamente, 800 instituições de assistência a esses cidadãos. Ainda nesse ano, foi lançado o projeto para atendimento de localidades com menos de 100 habitantes, que tem por objetivo implantar Telefones de Uso Público (TUPs).

A aplicação dos recursos do FUST deverá possibilitar formas descentralizadas de contornar os obstáculos de ordem econômico-financeira encontrados no provimento de serviços de telecomunicações a segmentos de baixa renda e a localidades de difícil acesso. No entanto, para tornar factível essa proposta, é necessário que se proceda à alteração nas legislações em vigor, ou seja, na Lei Geral de Telecomunicações e na Lei do FUST.

### TV DIGITAL

Em 2007, iniciaram-se, em São Paulo, as transmissões da TV Digital aberta no País. A conectividade das escolas públicas e a oferta de serviços interativos na TV digital serão objetivos primordiais, a partir de 2008, contribuindo para os objetivos inclusivos do Governo Federal. O sistema educacional brasileiro deverá ser significativamente beneficiado com a perspectiva de se explorar a interatividade na TV, que incrementará a qualidade e a efetividade do ensino a distância em todos os níveis.

55 Fonte: IDC Consultoria, 2008.

### EDUCAÇÃO

O objetivo da dimensão educacional é possibilitar às pessoas a utilização dos meios eletrônicos e transformar informação em conhecimento. Nesse sentido, o Governo Federal, por meio do Ministério da Educação (MEC), tem contribuído para a melhoria da qualidade do ensino, em todos os seus níveis e modalidades.

A Rede Interativa Virtual de Educação (RIVED) vem estimulando a produção de conteúdos educacionais digitais, potencializando os impactos da inclusão digital. Outra importante iniciativa é a formação de professores e funcionários das escolas de educação básica por meio da educação a distância, inclusive para o uso pedagógico das tecnologias da informação e comunicação. Os professores da educação especial também recebem formação a distância, com o apoio das instituições de ensino superior.

Já o Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo) vem promovendo o uso pedagógico da informática na rede pública de ensino fundamental e médio e já beneficiou 7,5 milhões de alunos e cerca de 300 mil professores com a distribuição de 1,7 milhão de microcomputadores. Quanto à acessibilidade, em 2007, foram distribuídos 774 notebooks para alunos cegos utilizarem o livro didático digital falado em disciplinas do ensino médio. Desde 2006, a Secretaria de Educação Especial do MEC beneficia alunos com surdez, distribuindo livro digital em linguagem Libras. A cartilha Trocando Idéias beneficiou 16.500 alunos em processo de alfabetização de 3.152 escolas. Para 32.495 alunos de 1ª a 4ª séries foi distribuído o livro digital de Língua Portuguesa da coleção Pitangüá. Também foram distribuídas 10 mil coleções da Coleção Clássicos da Literatura, para 8.313 escolas, beneficiando 33.785 alunos dos ensinos fundamental e médio.

Outro projeto de relevância, instituído em 2007, foi a Escola Técnica Aberta do Brasil (E-tec Brasil) de ensino técnico a distância. Voltado prioritariamente a jovens que moram nas periferias das grandes cidades, visa dar formação profissional concomitante ao ensino médio e beneficiará cerca de 50 mil pessoas ainda em 2008.

### CULTURA

A preocupação da dimensão cultural é com o conteúdo disponibilizado em formato que garanta o efetivo acesso. Nesse sentido, o Ministério da Cultura (MinC) tem disponibilizado acervos digitalizados pela Internet, por meio do projeto Biblioteca Nacional Digital. Com o advento da TV Digital, a política do audiovisual do MinC estará norteadada para a implementação de estratégias de produção, edição e programação de conteúdos para a Rede Pública de TV, valorizando a diversificação e a capacidade de veicular produtos independentes.

## **MEGAOBJETIVO II – CRESCIMENTO COM GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA, AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL E REDUTOR DAS DESIGUALDADES REGIONAIS.**

O Megaobjetivo II congregava três dimensões da estratégia de desenvolvimento de longo prazo, a dimensão econômica, a regional e a ambiental, sendo desdobrado em 11 desafios cuja superação se fazia necessária para a promoção do desenvolvimento.

Primeiramente são apresentados os principais resultados obtidos para o Megaobjetivo, sendo essa análise aprofundada a seguir com a apresentação detalhada dos resultados em cada um dos desafios, das principais políticas públicas implementadas que permitiram o alcance desses resultados, dos problemas e limitações para implementação dessas políticas, e das principais questões que se colocam para o próximo período em cada área temática.

### **DIMENSÃO ECONÔMICA**

Em sua dimensão econômica, a orientação estratégica do PPA 2004-2007 propunha a coordenação das ações públicas e a indução de comportamentos privados promotores do crescimento sustentado do país. Os objetivos eram a ampliação do emprego, da renda e dos salários por meio da elevação dos investimentos e da produtividade, da eliminação dos gargalos de infra-estrutura e da redução da vulnerabilidade externa da economia. Essas realizações deveriam ocorrer em um ambiente macroeconômico saudável, com estabilidade de preços internos, rigorosa disciplina fiscal e taxas de juros reais compatíveis com as taxas de rentabilidade do setor produtivo.

Conforme detalhado na avaliação do Cenário de Crescimento, a economia brasileira de fato apresentou, entre 2004 e 2007, taxas de crescimento elevadas, sobretudo quando comparadas às taxas dos períodos anteriores. O crescimento econômico anual do país foi, em média, de 4,5%, comparado a crescimento médio de 2,3% entre 2000 e 2003. Os fatores que tiveram a maior contribuição para esse desempenho foram o consumo das famílias e o investimento.

A aceleração do crescimento contribuiu para a queda verificada da taxa de desocupação, de 9,7% em 2003 para 8,5% em 2006, acompanhada de ligeiro avanço da formalização do mercado de trabalho. Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) registram que o saldo entre admissões e desligamentos foi positivo em 5,6 milhões de empregos formais no período 2004-2007.

A evolução positiva do mercado de trabalho teve repercussões sobre a renda do trabalho, que iniciou um processo de recuperação. Os dados da Pnad disponíveis mostram que nos dois últimos anos da série houve um ganho real acumulado de 12% dos rendimentos médios reais do trabalho. Computados todos os rendimentos, os resultados são também positivos: entre 2004 e 2006 o decil de menor rendimento acumulou ganho real de quase 25%.

O crescimento mais acentuado da renda dos mais pobres determinou a melhoria da distribuição de renda – embora esta ainda seja extremamente concentrada. O índice de

Gini, que mede a desigualdade de renda, passa de 0,581 em 2003 para 0,559 em 2006, sendo que o índice zero significaria uma sociedade com distribuição de renda perfeitamente equânime. Contribuíram para essa queda da desigualdade não apenas a desconcentração da renda do trabalho, mas também os rendimentos oriundos de transferência governamentais como benefícios previdenciários e assistenciais.

A evolução do mercado de trabalho e da atividade produtiva é influenciada pela dinâmica das micro e pequenas empresas, que, segundo dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), respondem conjuntamente por 67% do pessoal ocupado no setor privado e por 98% do número total de empresas formais. Tendo isso em vista, foram implementadas políticas para o fortalecimento desse segmento, que contribuíram para alguns resultados importantes, como a queda da taxa de mortalidade das micro e pequenas empresas, que passa de 35,9% em 2003 para 22,0% em 2005, último ano para o qual há dados disponíveis.

Outro segmento da atividade econômica destacado no PPA 2004-2007, tanto por sua relevância para a atividade produtiva como por seu potencial de geração de emprego e renda, foi o fortalecimento da agricultura familiar. Nessa área, os principais resultados a serem destacados são a evolução positiva dos valores contratados referentes ao crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que passaram de R\$ 4,5 bilhões no período 2003-2004 para R\$ 8,5 bilhões no 2006-2007. Além disso, destaca-se a evolução do atendimento relativo à assistência técnica e extensão rural, a criação de mecanismos de seguro da agricultura familiar e de garantia de preços mínimos.

A análise dos investimentos e da produtividade para o período do Plano também aponta para resultados positivos. O investimento como proporção do PIB passa de 16,1% em 2004 para 17,6% em 2007, apresentando a maior expansão dentre os componentes do PIB pela ótica da despesa, algo essencial para garantir a sustentação do crescimento sem o surgimento de pressões inflacionárias. No mesmo período, a execução anual dos investimentos previstos no Orçamento de Investimentos das Estatais e no Fiscal e da Seguridade Social elevou-se de R\$ 35,63 bilhões em 2004 para R\$ 73,81 bilhões em 2007, com destaque para a recuperação dos investimentos destinados à infra-estrutura. Sobre a produtividade, os dados disponíveis para a indústria apontam uma elevação acumulada de 15,6% no período 2004-2007, sendo que essa expansão ocorreu com crescimento tanto da produção física como do emprego de mão-de-obra.

A vulnerabilidade externa da economia brasileira foi reduzida entre 2004 e 2007. No período, houve expansão do saldo comercial, que passa de US\$ 24,8 bilhões em 2003 para US\$ 40 bilhões em 2007. As reservas internacionais atingem US\$ 180,3 bilhões em 2007, ano em que o país torna-se credor internacional.

Também foram registrados avanços na superação dos gargalos em infra-estrutura. Na área energética destaca-se os avanços no modelo institucional do setor elétrico, a expansão da geração de energia elétrica em usinas hidrelétricas, termelétricas e eólicas em 15.843 MW, e a expansão das linhas de transmissão em 11.439 km; além da expansão de 18% na produção de petróleo



e de 7% na de gás natural. Na infra-estrutura de transportes, a ação de governo promoveu a recuperação das principais rodovias da malha federal, aliada à aceleração da ampliação da capacidade de transporte nos eixos de escoamento da produção agrícola; a elevação em mais de 100% dos investimentos públicos e privados no setor ferroviário e o decorrente acréscimo na quantidade por quilômetro transportada; e a ampliação de quase 100% nos investimentos na melhoria dos acessos aquaviário e terrestre aos portos e na expansão dos cais públicos, o que contribuiu para um incremento de 84% na movimentação de contêineres nos portos organizados e terminais de uso privativo e de 31% na movimentação de cargas.

Apesar dos resultados obtidos, é necessário reconhecer que ainda há muito a se avançar na área de infra-estrutura, o que levou o Governo Federal a lançar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em janeiro de 2007, com o objetivo, dentre outros, de aumentar o investimento público em infra-estrutura.

Deve ser destacado, ainda, o crescimento da disponibilidade interna de crédito para o financiamento do investimento, da produção e do consumo. Entre 2004 e 2007 houve expansão do crédito como proporção do PIB, que passa de 24,5% para 34,7%. Esse desempenho tem impactos positivos tanto sobre o consumo como sobre o investimento, ambos fatores que foram determinantes para a expansão do crescimento econômico, além de contribuir para a dinâmica de expansão do mercado de consumo de massa.

Todos esses avanços foram obtidos em um cenário de estabilidade macroeconômica. A taxa média anual de inflação, entre 2004 e 2007, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 5,2%. Com a inflação sob controle, foi possível a redução da taxa básica de juro da economia, definida pelo Banco Central (Bacen), que oscilou de 16,5% ao final de 2003 para 11,25% em dezembro de 2007, levando ao declínio das taxas de juros de mercado, com reflexos sobre a expansão do crédito citada anteriormente. O resultado primário anual do Setor Público foi, em média, de 4,1% do PIB. A dívida líquida do Setor Público como proporção do PIB caiu de 52,4% em 2003 para 42,7% em 2007. Além da redução da vulnerabilidade externa já citada anteriormente.

A expansão dos investimentos e a estabilidade macroeconômica alcançados fortalecem as bases para o desenvolvimento sustentável do país, assim como o esforço para o fortalecimento da ciência e da tecnologia nacionais. Esse último aspecto também foi perseguido pelo Governo Federal ao longo do período 2004-2007, com a obtenção de alguns resultados que merecem destaque, como crescimento da produção científica nacional, da participação local na produção científica internacional, e a expansão do número de doutores titulados anualmente. Houve também crescimento dos dispêndios nacionais em pesquisa e desenvolvimento (P&D) como proporção do PIB, que passam de 0,89% para 1,02% entre 2003 e 2006, com aumento da parcela dos gastos promovidos pelo setor empresarial, que passa de 41,3% para 49,9% no mesmo período. Apesar dos avanços, por sua relevância a questão do fortalecimento das bases científicas e tecnológicas nacionais fica ainda como um dos desafios que se colocam para o próximo período, motivo pelo qual foi objeto do Programa de Desenvolvimento Produtivo lançado este ano cuja coordenação geral cabe ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

### **DIMENSÃO REGIONAL**

O PPA 2004-2007 estabelecia como princípio a existência de uma dimensão regional das desigualdades sociais, e que seu enfrentamento passava por uma política de desenvolvimento regional e pelo fortalecimento do planejamento territorial do setor público.

A própria dificuldade em se estabelecer indicadores, apuráveis no período em análise e com o recorte geográfico adequado, para a avaliação dos resultados alcançados nessa dimensão é uma evidência das dificuldades em contemplar a dimensão regional no processo de planejamento e execução das políticas públicas.

Dentre as informações disponíveis, tem destaque a evolução da renda domiciliar nas grandes regiões geográficas e na escala estadual. Nesse âmbito os resultados foram positivos, com a Região Nordeste apresentando o maior crescimento da renda domiciliar média no período 2004-2006, o que contribuiu para a redução das desigualdades de renda entre as regiões. No nível estadual, os estados que apresentaram maior crescimento da renda domiciliar média (Roraima, Alagoas, Acre, Piauí e Bahia) – eram todos das regiões Norte e Nordeste, as de menor renda.

O maior dinamismo relativo da renda nas regiões mais pobres reflete o sucesso das políticas como a expansão do crédito, a valorização do salário mínimo e o aumento da cobertura dos programas assistenciais, voltados à população mais pobre. Tais políticas, ao expandirem a renda e o poder de compra da população, acabam por gerar maior aquecimento da economia e, em particular, do mercado de trabalho.

Do ponto de vista do fortalecimento do planejamento territorial, o Governo Federal concentrou esforços no desenvolvimento de instrumentos de apoio ao planejamento e gestão territoriais e na elaboração e implementação de políticas, planos e programas que têm como objetivo a redução das desigualdades regionais e intra-regionais e incorporam a necessidade de que as políticas regionais atuem em escalas mais próxima do nível local.

### **DIMENSÃO AMBIENTAL**

A estratégia de desenvolvimento que fundamentava o PPA 2004-2007 era embasada no desenvolvimento sustentável e de longo prazo. Implicava, portanto, em uma dimensão ambiental que orientasse as escolhas no campo social e econômico. Ficava colocado o desafio da conciliação entre o processo de crescimento econômico com geração de emprego e renda e a busca da preservação, recuperação e conservação dos recursos naturais.

Essa dimensão ganhou ainda mais destaque ao longo da execução do Plano, em função do reconhecimento crescente dos efeitos da ação humana sobre o clima mundial, o que colocou, com ainda mais força, a necessidade de conciliação entre o desenvolvimento econômico e social e a preservação do meio ambiente para que não haja comprometimento ainda maior das condições de vida das gerações futuras.

Apesar da grandeza do desafio, que deve continuar a ser objeto de políticas públicas não apenas no médio, mas também no longo prazo, foram alcançados alguns resultados importantes. Destacam-se: a queda da área anual desmatada na Amazônia Legal (de 23,7 mil em 2004 para 15,6 mil km<sup>2</sup> em 2007); a redução no número de focos de calor (de 230 mil para 94,8 mil no mesmo período); e a elevação da taxa de participação de energias renováveis na matriz energética nacional, que cresce de 43,8% em 2004 para 46,4% em 2007, uma marca relevante especialmente quando comparada à participação desse tipo de energia nos países da OCDE, da ordem de 6,2%.

A seguir são apresentadas as avaliações de cada um dos 11 desafios que compunham as três dimensões do Megaobjetivo II - Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais.

## **DESAFIO 11. ALCANÇAR O EQUILÍBRIO MACROECONÔMICO COM A RECUPERAÇÃO E SUSTENTAÇÃO DO CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA, GERAÇÃO DE TRABALHO E EMPREGO**

A forte instabilidade macroeconômica que marcou as últimas décadas foi apontada como um dos fatores determinantes dos problemas enfrentados pelo País no diagnóstico traçado no PPA 2004-2007. A redução da propensão a investir provocada pelo clima de incertezas decorrente dessa instabilidade era colocada como uma das causas centrais da estagnação econômica vivida nas décadas de 1980 e 1990, com repercussões desfavoráveis no mercado de trabalho, que acarretavam ampliação das taxas de desemprego e restrições à distribuição de renda. O objetivo colocado consistia na alteração substancial desse quadro.

### **EQUILÍBRIO MACROECONÔMICO**

A estabilidade macroeconômica era apontada como condição indispensável para o crescimento sustentável da economia, mas seu entendimento compreendia não só a estabilidade monetária e fiscal, mas também o aumento do investimento e a redução da vulnerabilidade externa da economia.

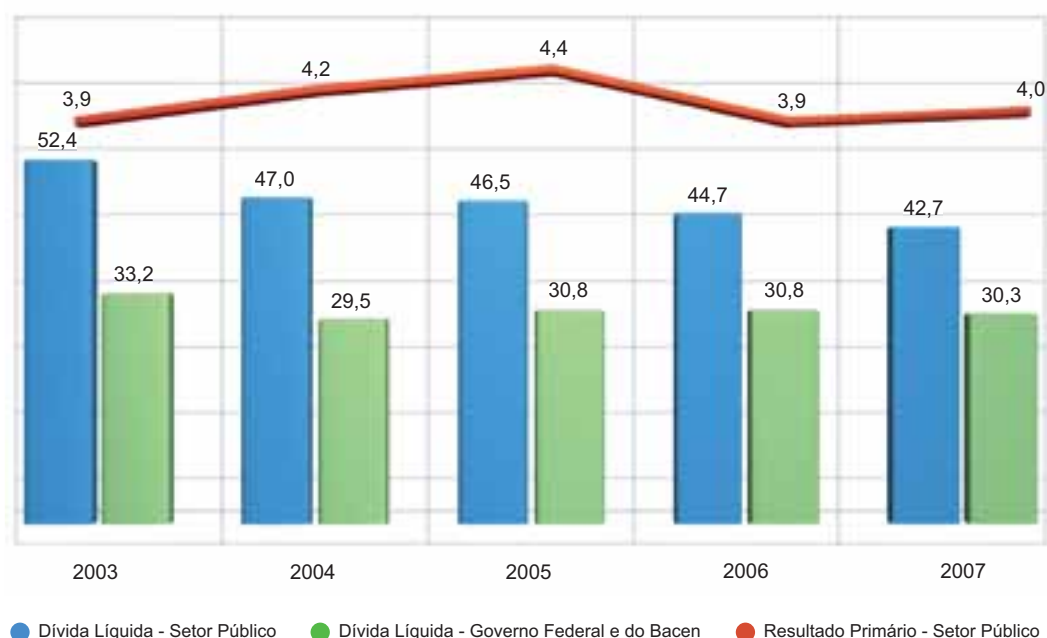
No campo monetário o desafio consistia, de um lado, na manutenção das taxas de juros domésticas em um nível consistente com a estabilidade de preços e, de outro, no financiamento da produção e do investimento. A condução da política monetária pelo Banco Central do Brasil (Bacen) buscou responder a esse desafio. Conforme detalhado na avaliação do cenário de crescimento, a taxa básica de juro oscilou de 16,5% ao ano em dezembro de 2003 para 11,25% ao ano em dezembro de 2007, o que levou a um declínio nas taxas de juros de mercado. Esse movimento ocorreu sem que houvesse nenhum comprometimento da estabilidade de preços, haja vista que no mesmo período o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), utilizado como parâmetro para o sistema de metas de inflação, oscilou de 7,6% em 2004 para 4,5% em 2007, com taxa média de 5,2% no período.

Outro aspecto a ser destacado é a evolução da Taxa de Juro de Longo Prazo (TJLP), que define o custo básico dos financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e, portanto, desempenha um importante papel no estímulo ao investimento produtivo, que, por sua vez, é determinante para a estabilidade de preços no médio e longo prazos. É o investimento que garante a expansão da capacidade produtiva necessária ao atendimento da expansão da demanda decorrente do crescimento da renda. A TJLP passou de 11,0% ao ano em dezembro de 2003 para 6,2% ao ano em dezembro de 2007, o que foi um dos fatores que contribuíram para a expansão do investimento no período, conforme detalhado na avaliação da estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

No campo fiscal, os desafios colocados eram a redução do endividamento do setor público em termos do Produto Interno Bruto (PIB) e a ampliação do investimento e dos gastos sociais do Governo Federal. Em relação à redução do endividamento, observa-se que o

mesmo foi reduzido de 52,4% do PIB em dezembro de 2003 para 42,7% do PIB em dezembro de 2007. No mesmo período, o endividamento líquido do Governo Federal e do Bacen oscilou de 33,2% do PIB para 30,3% do PIB. Destaca-se que o movimento de queda ocorreu mesmo tendo sido necessária a elevação da taxa de juros básica – equivalente à taxa de juros do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) - da economia ao longo de 2004 e 2005 para conter a ameaça de elevação inflacionária. Para esse resultado foi fundamental a política de geração de resultados primários positivos, que se mantiveram sempre em torno de 4% do PIB para o setor público como um todo e de 3,0% do PIB, em média, no nível federal<sup>56</sup> entre 2004 e 2007.

**GRÁFICO 46 – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO, DO GOVERNO FEDERAL E DO BANCO CENTRAL E RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO NO PERÍODO (2004-2007) - PORCENTAGEM DO PIB**



Fonte: Bacen Boletim/F. Públicas. Elaboração: SPI/MP.

O controle observado da dívida pública foi conjugado com uma forte expansão dos investimentos executados pelo Governo central, conforme pode ser constatado ao se avaliar a evolução, entre 2004 e 2007, da execução das despesas das leis orçamentárias anuais (LOAs). Em 2004, as despesas do grupo de natureza investimento liquidadas foram da ordem de R\$ 35,63 bilhões, sendo que 69,5% desse montante era referente ao orçamento de investimentos das estatais e 30,5% ao orçamento fiscal e da seguridade social. Essa execução cresceu constantemente até atingir R\$ 73,81 bilhões em 2007, sendo que 53,9% desse montante se refere ao orçamento de investimentos das estatais e 46,1% ao orçamento fiscal e da seguridade social. Em proporção do PIB, os investimentos

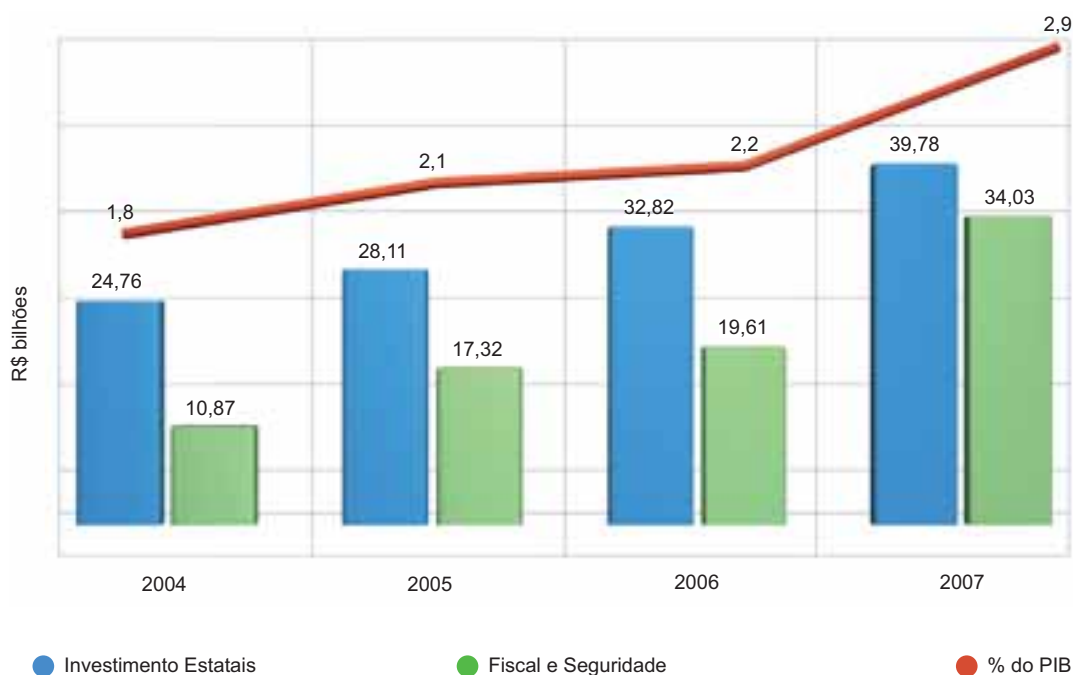
56 Engloba o Governo Federal, o Bacen, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e as empresas estatais federais.

executados variaram de 1,8% para 2,9%, puxados, principalmente, pela recuperação dos investimentos executados através do orçamento fiscal e da seguridade social.

Foi importante para essa recuperação a instituição do Projeto-Piloto de Investimentos (PPI), que estabeleceu a garantia de recursos para a conclusão das obras e mecanismos de gestão intensiva para superação de restrições. Posteriormente, esse modelo foi aperfeiçoado e ampliado no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007. O Desafio 17 - Impulsionar os investimentos em infra-estrutura de forma coordenada e sustentável detalha as políticas cuja execução resultou na expansão observada dos investimentos.

Além do aumento do investimento público, o período também foi caracterizado pela ampliação do gasto social, com destaque para o crescimento da cobertura e dos valores repassados aos beneficiários das transferências governamentais, conforme detalhado na seção a seguir e na avaliação da estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

**GRÁFICO 47 – EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS – MONTANTE EXECUTADO DOS ORÇAMENTOS FISCAL, DA SEGURIDADE SOCIAL E DE INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS E TOTAL DESSES INVESTIMENTOS COMO PROPORÇÃO DO PIB**



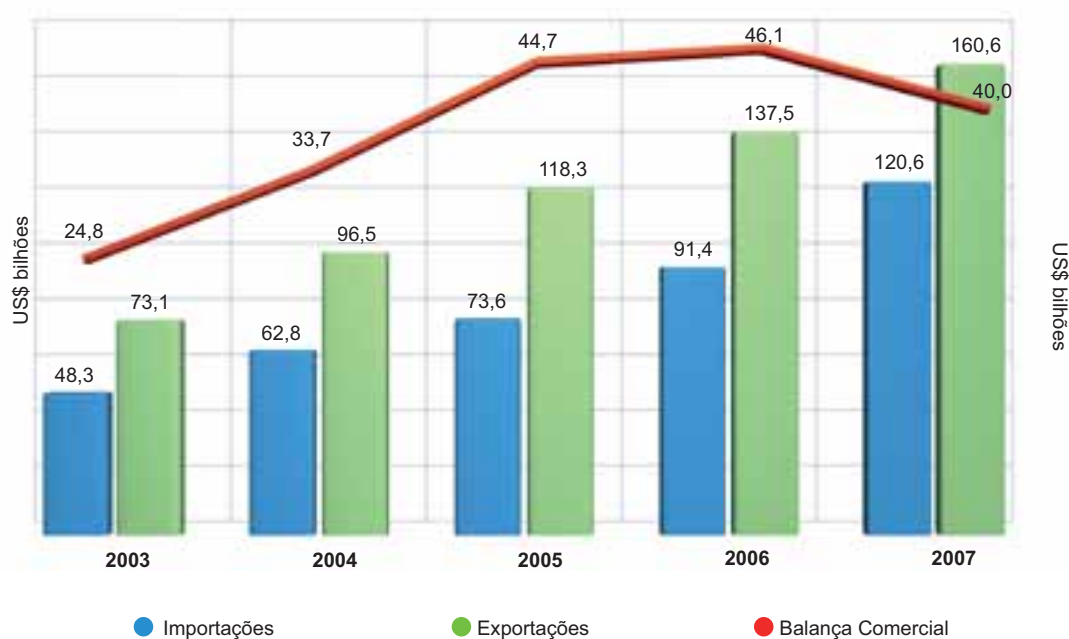
Fonte: Siga Brasil/Senado Federal, SIGPlan/MP e IBGE/SCN 2000 Anual. Elaboração: SPI/MP.

No campo externo, o desafio consistia na geração de *superávits* comerciais em montante suficiente para reduzir o passivo externo do País e em aumentar a corrente de comércio da economia. A evolução observada da balança comercial brasileira no período foi bastante favorável, partindo de um saldo positivo de US\$ 24,8 bilhões em 2003 e atingindo o montante de US\$ 40,0 bilhões em 2007. Essa trajetória mostrou-se positiva não apenas em

termos absolutos, mas também na sua composição, uma vez que a expansão do saldo ocorreu com crescimento tanto das exportações (119,8%) como das importações (149,8%), o que garantiu uma expansão de 131,7% da corrente de comércio da economia. A avaliação do conjunto de políticas que contribuíram para esse resultado está detalhada nas avaliações do Desafio 15 - Coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade, com ênfase na redução da vulnerabilidade externa e do Desafio 20 - Ampliar a participação do País no mercado internacional, preservando os interesses nacionais.

Esse movimento, em conjunto com os resultados positivos do saldo dos investimentos diretos, contribuiu para a redução da vulnerabilidade externa do País. Como indicador da redução dessa vulnerabilidade, pode-se avaliar a evolução da dívida externa líquida como proporção do PIB, que passou de 27,3% em 2003 para -0,8% em 2007. A dívida externa líquida do setor público teve um desempenho ainda mais positivo, passando de 10,7% em 2003 para -9,0% em 2007. No mesmo período, as reservas internacionais passaram de US\$ 49,3 bilhões para US\$ 180,3 bilhões.

**GRÁFICO 48 – EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES, DAS IMPORTAÇÕES E DO SALDO DA BALANÇA COMERCIAL**



Fonte: SECEX. Elaboração: SPI/MP.

Apesar desse desempenho positivo das contas externas, cabe observar que a partir de 2006 as importações passaram a se expandir em ritmo superior ao das exportações, o que levou a uma queda de 13,2% (US\$ 6,1 bilhões) do saldo da balança comercial em 2007, em relação a 2006. Esse comportamento não é necessariamente negativo, pois decorre do atual ciclo de expansão de investimento e inserção de segmentos da população no mercado de consumo. Ainda assim, fica colocada a importância do monitoramento dessa tendência e

da implementação de políticas que garantam a manutenção ao longo do tempo da menor vulnerabilidade externa da economia conquistada ao longo do período 2004-2007.

### **RECUPERAÇÃO E SUSTENTAÇÃO DO CRESCIMENTO, DISTRIBUIÇÃO DA RENDA E GERAÇÃO DE TRABALHO E EMPREGO**

O Desafio 11 não se restringe, entretanto, ao equilíbrio macroeconômico, abrangendo também a recuperação e sustentação do crescimento, distribuição de renda e geração de trabalho e emprego.

Conforme foi detalhado na avaliação do cenário de crescimento, a economia brasileira experimentou, nos últimos anos, taxas de crescimento elevadas, sobretudo se comparadas aos períodos anteriores. Entre 2004 e 2007, o PIB cresceu em média 4,5% ao ano, número superior ao período 2000-2003 (que teve crescimento médio anual real de 2,3%).

Entre 2004 e 2007, o consumo das famílias cresceu em função, particularmente, da elevação da massa salarial, da queda do desemprego, do aumento do salário mínimo, das políticas de transferência de renda, do aumento do crédito para a pessoa física e da inflação baixa. Estes fatores contribuem para aquecer a demanda e incluir indivíduos no mercado consumidor por meio da expansão do poder de compra.

Foi possível verificar a queda da taxa de desocupação, de 9,7%, em 2003, para 8,5%, em 2006,<sup>57</sup> redução possibilitada pelo crescimento das ocupações em ritmo superior ao da população economicamente ativa (PEA). Segue abaixo o quadro do crescimento das ocupações, comparando 2004 e 2006, por grupamentos de atividade, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Merecem destaque, como grupamentos em que houve maior crescimento de ocupações entre 2004 e 2006, o de outras atividades (13,8%), alojamento e alimentação (12,1%) e construção (9%). Quanto ao total das ocupações, houve crescimento de quase 6% no período.

---

<sup>57</sup> Todas as informações sobre mercado de trabalho presentes no texto se referem a pessoas com idade igual ou superior a 16 anos.



**TABELA 40 - PESSOAS DE 16 ANOS OU MAIS DE IDADE, OCUPADAS NA SEMANA DE REFERÊNCIA (2004-2006)**

Grupamentos de atividade principal do empreendimento do trabalho principal da semana de referência para pessoas de 16 anos ou mais de idade	Pessoas ocupadas		Variação 2004-2006 Porcentagem
	2004	2006	
Agrícola	16.369.116	15.991.239	-2,3%
Outras atividades industriais	676.485	735.741	8,8%
Indústria de transformação	11.530.804	12.279.950	6,5%
Construção	5.297.305	5.773.310	9,0%
Comércio e reparação	14.216.273	15.309.478	7,7%
Alojamento e alimentação	2.919.971	3.271.920	12,1%
Transporte, armazenagem e comunicação	3.841.190	4.024.136	4,8%
Administração pública	4.197.022	4.442.326	5,8%
Educação, saúde e serviços sociais	7.382.399	7.979.648	8,1%
Serviços domésticos	6.301.337	6.618.698	5,0%
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	3.436.409	3.735.126	8,7%
Outras atividades	5.681.626	6.467.627	13,8%
Atividades maldefinidas ou não-declaradas	220.274	208.087	-5,5%
<b>Total</b>	<b>82.070.211</b>	<b>86.837.286</b>	<b>5,8%</b>

Fonte: Microdados da Pnad. Elaboração: SPI/MP.

Além do aumento na ocupação já referido entre 2004 e 2006, pode-se perceber o ligeiro avanço da formalização do mercado de trabalho no período, conforme a tabela 41. No Nordeste, região onde é mais baixo o grau de formalização, empregados e trabalhadores domésticos com carteira assinada representavam 19% do total de ocupados em 2004, passando este número a 20,3% em 2006. O maior aumento em pontos percentuais se concentrou no Centro-Oeste, região na qual empregados e trabalhadores domésticos com carteira representavam, em 2004, 31,7% do total de ocupados, passando a 34,2%, em 2006. Percebe-se que há ainda grandes desigualdades regionais relativas à formalização do mercado de trabalho. Neste sentido, a Região Sudeste, em 2006, apresentava um percentual de empregados e trabalhadores domésticos sobre o total de ocupados duas vezes maior do que o das regiões Norte e Nordeste. É sabido que formas precárias de inserção no mercado de trabalho estão associadas a piores remunerações por parte dos trabalhadores. Por esta razão, para o próximo período, constitui grande desafio a continuidade do crescimento econômico, que deverá favorecer a geração de mais postos de trabalho com carteira de trabalho assinada e a expansão da renda.

**TABELA 41 - PORCENTAGEM DE PESSOAS DE 16 ANOS OU MAIS OCUPADAS, POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO E POR GRANDES REGIÕES (2004 E 2006)**

Posição na ocupação	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006
Com carteira de trabalho Assinada <sup>(1)</sup>	19,6	21,3	19,0	20,3	42,9	44,2	38,2	38,6	31,7	34,2
Militar	0,5	0,5	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,6	0,5
Funcionário Público estatutário	7,9	8,0	6,2	6,3	6,3	6,3	5,6	5,6	9,0	8,7
Sem carteira de trabalho Assinada <sup>(1)</sup>	27,1	27,0	26,9	27,4	22,9	21,7	17,7	17,2	27,5	25,2
Conta própria	27,5	27,7	28,4	27,0	18,8	17,9	21,2	20,9	20,1	19,8
Empregador	3,8	3,4	3,0	3,2	4,6	5,1	5,3	5,6	4,7	5,3
Trabalhador na produção para o próprio consumo	5,3	5,0	6,3	7,2	2,0	2,2	4,4	5,1	2,9	3,4
Trabalhador na construção para o próprio uso	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Não-remunerado	8,3	7,0	10,1	8,3	2,1	2,1	7,1	6,5	3,5	2,8

Fonte: Microdados da Pnad. Elaboração: SPI-MP.

Nota: <sup>(1)</sup> Inclui empregado e trabalhador doméstico.

Ainda sobre as ocupações do mercado de trabalho formal, pode-se verificar seu crescimento no período por meio dos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). No CAGED, são registrados os desligamentos e as admissões dos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Segue abaixo a evolução do saldo do emprego (admissões menos desligamentos) por grandes regiões. Pode-se perceber que, entre 2004 e 2007, houve uma média anual de 1,4 milhão de empregos registrados no CAGED, diante de 664 mil no período anterior. Entre 2004 e 2007, o Sudeste foi responsável por 59% dos empregos gerados, tendo o melhor desempenho entre as grandes regiões.

**TABELA 42 - SALDO DO EMPREGO PARA OS PERÍODOS DO PPA**

Regiões	2000-2003	2004-2007
Centro-Oeste	221.438	306.234
Nordeste	377.554	755.787
Norte	117.837	238.994
Sudeste	1.365.515	3.329.699
Sul	574.178	992.621
<b>Brasil</b>	<b>2.656.522</b>	<b>5.623.335</b>

Fonte: CAGED. Elaboração: SPI-MP.

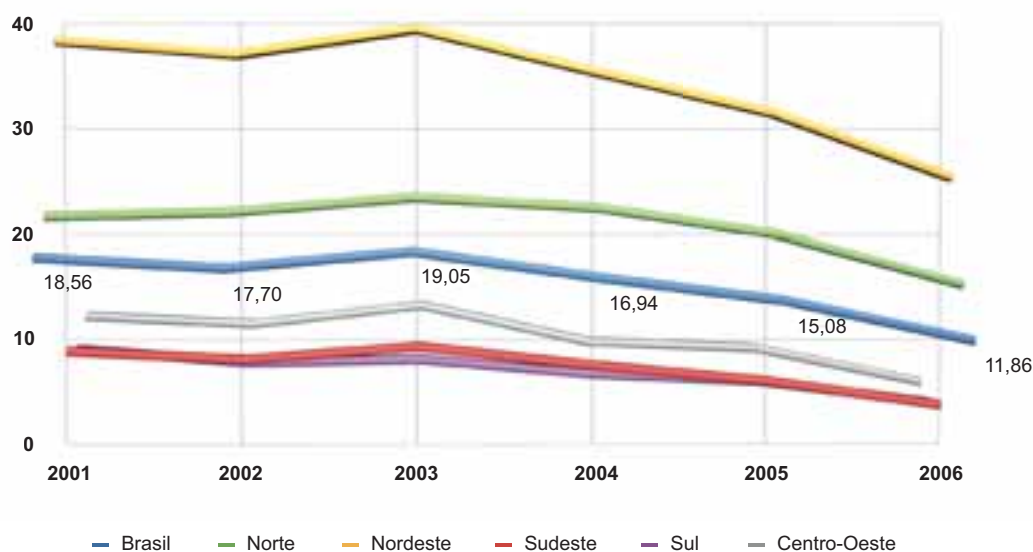
O movimento recente da economia tem repercutido também sobre a expansão da renda do trabalho. Os rendimentos médios reais do trabalho iniciaram um processo de recuperação, segundo dados da Pnad. De 2003 para 2004, mantiveram-se estáveis e, nos dois últimos anos da série (2005 e 2006), tiveram ganho real acumulado de 12%.

Computadas as demais fontes de renda (que incluem, além do trabalho, previdência social, programas de transferência de renda, aluguéis e outros), verificou-se o mesmo fenômeno: a renda teve ganhos reais consideráveis. Estes foram maiores para os decis mais baixos. Por

exemplo, entre 2004 e 2006, segundo dados da Pnad, o decil mais pobre acumulou ganho (já descontada a inflação) de quase 25%, enquanto o decil mais rico obteve ganho real de cerca de 15%.

O crescimento mais acentuado da renda nos estratos mais pobres determinou a melhoria da distribuição de renda no Brasil. Esta, embora ainda seja extremamente concentrada, vem melhorando ininterruptamente desde 2001. O Índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, passou de 0,581, em 2003, para 0,559, em 2006, tendo queda de mais de dois pontos centesimais neste período.<sup>3</sup> A queda deste índice acabou contribuindo para a redução da pobreza e da extrema pobreza, uma vez que elevou os rendimentos dos mais pobres. O gráfico abaixo demonstra a queda do percentual de pessoas com renda domiciliar *per capita* abaixo de um quarto de salário mínimo. Esta taxa vem caindo ininterruptamente desde 2003 (quando era de 19,05%), atingindo em 2006 11,86%. Pelo gráfico, ficam expressas mais uma vez as disparidades regionais ainda existentes, uma vez que no Nordeste, em 2006, o percentual de pessoas com renda *per capita* domiciliar de até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo era superior a 25%, sendo o das regiões Sul e Sudeste próximo a 5%.

**GRÁFICO 49 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS PESSOAS RESIDENTES EM DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES COM RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA* DE ATÉ  $\frac{1}{4}$  DO SALÁRIO MÍNIMO – BRASIL E GRANDES REGIÕES (2001-2006)**



Fonte: Boletim de Políticas Sociais do Ipea, a partir dos microdados da Pnad. Elaboração: SPI-MP.

Para a queda da desigualdade, contribuiu decisivamente não só a desconcentração da renda do trabalho, mas também a dos rendimentos oriundos de transferências governamentais. No caso da renda do trabalho, a desconcentração foi favorecida, inclusive, pela elevação real do salário mínimo, que constitui valor de referência para o mercado de trabalho formal e informal. Entre 2004 e 2007, o salário mínimo acumulou, em termos reais, ganho de cerca de 30%, o mais alto nas últimas décadas.

Diversas análises e estudos têm apontado também o papel dos benefícios da seguridade social no que diz respeito à desigualdade, à pobreza e à extrema pobreza. Por exemplo, com base na Pnad 2006, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) estimou que os benefícios da seguridade social retiraram mais de 17 milhões de pessoas da situação de extrema pobreza. O valor do salário mínimo também desempenha papel importante neste caso, dado que este funciona como piso dos benefícios da seguridade social. Em 2007, havia 22,1 milhões de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o que significa 1,6 milhão a mais do que em 2004. Do total de benefícios emitidos em 2007, mais de 60% tinham valor de até um salário mínimo.

Também integram a seguridade social os Benefícios de Prestação Continuada, vinculados à assistência social e que, independentemente de contribuição prévia, transferem um salário mínimo mensal a pessoas idosas e a pessoas com deficiência incapacitante para o trabalho em situação de extrema pobreza. Em 2007, foram atendidas cerca de 2,7 milhões de pessoas com o Programa Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social, o que significou crescimento de 30% relativamente a 2004.

Finalmente, o Programa Bolsa Família, criado em 2003, transfere renda a pessoas em situação de pobreza e em situação de extrema pobreza (atualmente definidas por renda per capita familiar de até R\$ 120,00 e de até R\$ 60,00, respectivamente). O Programa teve expansão ao longo do período do PPA 2004-2007. Em 2007, atendia a 11 milhões de famílias, registrando crescimento de mais de 60% em relação a 2004. Cerca de 50% dos beneficiários em 2007 estavam na Região Nordeste. O Programa também elevou os valores transferidos às famílias, sendo o valor mínimo, em dezembro de 2007, igual a R\$ 18,00, e o máximo, R\$ 172,00.

A expansão da cobertura e dos valores transferidos às famílias pobres pelos programas sociais têm sido importante para o cenário de melhoria dos indicadores sociais brasileiros. Isto porque estas fontes de renda são apropriadas aos estratos mais pobres, derivando daí seu potencial redistributivo. É o que demonstram os dados do suplemento da Pnad 2006, que trata de programas sociais<sup>58</sup>. Vale destacar que mais de 60% dos domicílios que recebem dinheiro dos programas sociais estão concentrados nas classes de rendimento mensal domiciliar per capita menor do que  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo. No Nordeste, este percentual é o mais alto entre as grandes regiões, ultrapassando 70%.

---

58 O suplemento mostra que os programas sociais mais frequentes nos domicílios são o Bolsa Família e o BPC.

## **DESAFIO 12. AMPLIAR AS FONTES DE FINANCIAMENTO INTERNAS E DEMOCRATIZAR O ACESSO AO CRÉDITO PARA O INVESTIMENTO, A PRODUÇÃO E O CONSUMO.**

O PPA 2004-2007 trouxe como um de seus desafios a necessidade de expandir a disponibilidade interna de crédito para o financiamento do investimento, da produção e do consumo. Ademais, buscava democratizar o acesso ao crédito e a serviços bancários para as classes de menor renda.

O diagnóstico por trás do PPA 2004-2007 era de que o reduzido volume de crédito do País tinha como contrapartida os elevados spreads bancários, que tinham efeitos negativos no bem-estar das famílias, tornando mais difícil e custoso o crédito pessoal, bem como elevavam os custos do investimento privado e da produção corrente. Neste contexto, o objetivo era modernizar o sistema financeiro por meio do desenvolvimento do mercado de capitais. Desse modo, buscava-se incentivar aperfeiçoamentos e inovações no Sistema Financeiro Nacional (SFN), como a expansão dos Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs) e dos Fundos de Investimento em Cotas de FIDC (FICFIDCs), os quais permitiriam a rápida disseminação do mecanismo de securitização, assim como a redução dos custos de captação de empresas com grande volume de recebíveis.

O período do PPA 2004-2007 caracterizou-se por uma trajetória expansiva do volume de crédito contratado na economia brasileira. Desta forma, a proporção do crédito em relação ao PIB passou de 24,5% em 2004 para 34,7% em 2007. Neste sentido, contribuíram para a ampliação do volume do crédito no quadriênio 2004-2007: a expansão da atividade econômica, as baixas taxas de inflação, a redução das taxas de juros e a ampliação dos prazos. Apesar da evolução favorável do crédito, ainda permanece o desafio de ampliar a relação entre o crédito e o PIB, visto que o País possui um reduzido volume de crédito como fração da renda, quando comparado aos países desenvolvidos e a alguns países da América Latina.

Os juros médios cobrados ainda se situam em patamares elevados, mas apresentaram queda no período de 2004 a 2007, o que contribuiu para a expansão do crédito. Assim, os juros médios cobrados para pessoa jurídica passaram de 31% ao ano em dezembro de 2004 para 22,9% ao ano em dezembro de 2007. Por sua vez, o custo financeiro médio para as pessoas físicas passou de 60,5% ao ano em dezembro de 2004 para 43,9% ao ano em dezembro de 2007.

O ciclo de crédito no período 2004-2007 foi liderado pelo crédito com recursos livres, o qual corresponde aos recursos que podem ser alocados livremente pelo agente financeiro com taxas estabelecidas entre as partes. Neste contexto, o crédito com recursos livres como proporção do PIB passa de 15,6% em 2004 para 24,5% em 2007 (tabela 43). Assim, esta modalidade de crédito, que correspondia a 63,7% do crédito total contratado, passa a representar 71% do crédito total.

**TABELA 43 - EVOLUÇÃO DO CRÉDITO TOTAL - PORCENTAGEM DO PIB**

Descrição	2004	2005	2006	2007
Recursos Livres	15,6	18,7	21,0	24,5
Recursos Direcionados	8,9	9,4	9,9	10,2
<b>Total</b>	<b>24,5</b>	<b>28,1</b>	<b>30,9</b>	<b>34,7</b>

Fonte: Bacen.

A avaliação da composição do crédito livre no período 2004-2007 revela a importância assumida pelo crédito para a pessoa física que representava 43,6% desta modalidade de crédito em 2004 e passa a corresponder a 48,1% do crédito livre total, enquanto o crédito destinado à pessoa jurídica reduziu sua participação no crédito livre total de 56,4% em 2004 para 51,9% em 2007 (tabela 44). Desta forma, depreende-se que a expansão do crédito livre no período foi puxada pelo crédito à pessoa física.

**TABELA 44 - COMPOSIÇÃO DO CRÉDITO LIVRE - (%)**

Descrição	2004	2005	2006	2007
Pessoas Físicas	43,6	47,2	47,8	48,1
Pessoas Jurídicas	56,4	52,8	52,2	51,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Bacen.

A expansão do financiamento às famílias no período 2004-2007 decorreu do ambiente macroeconômico de crescimento do produto e da renda, que levou as instituições financeiras à adoção de estratégias de ampliação de seus produtos direcionados ao crédito pessoal. Neste contexto, estas instituições ampliaram suas parcerias com redes de lojas de varejo, bem como se associaram a instituições públicas e privadas para o fornecimento de crédito consignado.

O crédito dirigido, associado às exigências sobre os depósitos bancários, por sua vez, ampliou sua participação como proporção do PIB em 1,3 ponto percentual no período 2004-2007 (tabela 43). Em relação à composição do crédito dirigido, houve pequenas alterações, sendo que a maior expansão no período ocorreu no financiamento imobiliário que ampliou sua participação no total dos recursos dirigidos de 13,7% em 2004 para 15,8% em 2007, conforme explicita a tabela 45. Neste caso, a expansão do crédito habitacional foi estimulada pela maturação de medidas institucionais de incentivo a este mercado.

**TABELA 45 - COMPOSIÇÃO DO CRÉDITO DIRECIONADO - (%)**

Descrição	2004	2005	2006	2007
BNDDES	60,8	61,0	59,3	58,1
Direto	32,8	32,6	30,6	28,3
Repasses	28,0	28,5	28,7	29,9
Rural	22,5	22,2	23,2	23,4
Habituação	13,7	13,8	14,7	15,8
Outros	3,0	2,9	2,7	2,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Bacen.

A evolução das linhas de financiamento do BNDES pode representar um “termômetro” da evolução do crédito concedido às empresas para aquisição de máquinas e equipamentos. No período do PPA 2004-2007, houve uma expansão nominal de 80% na linha da Financiadora Nacional de Máquinas e Equipamentos (Finame), que é destinada ao financiamento da aquisição isolada de máquinas e equipamentos novos, conforme demonstra a Tabela 46.

**TABELA 46 - DESEMBOLSOS ANUAIS NA COMERCIALIZAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS NACIONAIS<sup>1</sup> (EM R\$ MILHÕES)**

Descrição	2004	2005	2006	2007
Agrícola	4.625,80	2.354,80	1.734,10	2.648,50
Industrial	1.076,30	1.699,40	1.800,50	2.627,70
Infra-Estrutura	584,50	1.155,70	1.417,30	1.984,10
Transporte	4.349,20	5.693,80	6.892,20	11.497,50
Outros	767,60	1.070,10	1.026,30	1.753,50
<b>Total</b>	<b>11.403,40</b>	<b>11.973,80</b>	<b>12.870,40</b>	<b>20.511,30</b>

Fonte: BNDES.

Nota: <sup>(1)</sup> Desembolsos através dos produtos Finame, Finame Leasing e Finame Agrícola.

A ampliação e a democratização do acesso ao crédito e a outros produtos financeiros eram outro aspecto do desafio que seria perseguido através da criação de cooperativas de crédito de livre admissão de associados, bem como pela criação das Contas Simplificadas de Depósito à Vista para a população de baixa renda que não possuía conta bancária. Neste caso, de janeiro de 2004 a outubro de 2007, foram abertas mais de 7.400.000 contas correntes simplificadas e mais de 320.000 contas poupança simplificadas no Brasil.

A democratização do crédito seria ainda perseguida por medidas de ampliação do microempréstimo simplificado, como o direcionamento de 2% dos depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de microcrédito. No entanto, em 2007, dos recursos associados à exigibilidade somente 11% foram aplicados nas operações de microcrédito produtivo, o que requer aperfeiçoamentos das regras, criação de fundos garantidores e fortalecimento das entidades de microcrédito.

A ampliação do acesso ao crédito, por fim, seria buscada pela redução das taxas de empréstimos e ampliação do volume de crédito do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal (CEF), bem como pela expansão do volume de crédito do BNDES e do BB para as pequenas e médias empresas. Neste caso, entre 2004 e 2007, verificou-se uma expansão nominal de 94,7% no crédito do BNDES destinado às micro, pequenas e médias empresas, o que fez com que os desembolsos anuais para estas empresas passassem a representar 18,7% do total do desembolsos do banco em 2007.

**TABELA 47 - DESEMBOLSO ANUAL DO BNDES POR PORTE DA EMPRESA -  
(EM R\$ MILHÕES)**

Descrição	2004		2005		2006		2007	
	R\$	Porcentagem	R\$	Porcentagem	R\$	Porcentagem	R\$	Porcentagem
Micro, Pequena e Média	6.227,30	15,6	7.781,60	16,6	8.107,70	15,8	12.127,30	18,7
Pessoa Física	6.351,10	15,9	3.880,30	8,3	3.009,60	5,9	3.939,20	6,1
Grande	27.255,50	68,4	35.318,40	75,2	40.200,60	78,3	48.825,30	75,2
<b>Total</b>	<b>39.833,90</b>	<b>100,0</b>	<b>46.980,30</b>	<b>100,0</b>	<b>51.317,90</b>	<b>100,0</b>	<b>64.891,80</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BNDES.

A continuidade do ciclo expansivo do crédito para as famílias, observado entre 2004 e 2007, dependerá, nos próximos anos, fundamentalmente do patamar das taxas de juros e da continuidade do crescimento do produto e da renda, já que o crescimento do rendimento médio real abaixo da taxa de juros real amplia o risco de inadimplência, o que torna os bancos mais seletivos na oferta de crédito. Por fim, em relação à ampliação das fontes internas de crédito para o investimento, destaca-se ainda a importância de articular as condições macroeconômicas com as instituições financeiras privadas para ampliar a oferta de crédito de longo prazo, visto que a grande disponibilidade de recursos para o financiamento de longo prazo provém das instituições públicas.

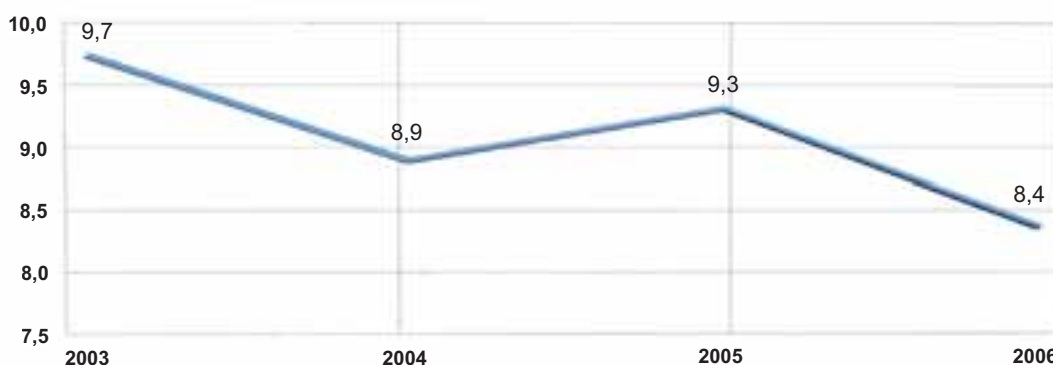


### **DESAFIO 13 - AMPLIAR A OFERTA DE POSTOS DE TRABALHO, PROMOVER A FORMAÇÃO PROFISSIONAL E REGULAR O MERCADO DE TRABALHO COM ÊNFASE NA REDUÇÃO DA INFORMALIDADE.**

Os níveis de pobreza no Brasil, embora multideterminados, estão particularmente relacionados às dificuldades do mercado de trabalho, especialmente ao desemprego, aos baixos salários e à informalidade. O PPA 2004-2007 engendrou uma série de iniciativas públicas ao longo do período, de forma a estimular o crescimento do emprego conjuntamente com a fiscalização e a reforma das condições e relações de trabalho.

A análise do mercado de trabalho, segundo a Pnad, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>59</sup>, mostra que o número de ocupados em 2006 alcançou 89,3 milhões de pessoas, ante 80,1 milhões em 2003<sup>60</sup>, com o aumento da participação feminina no total das ocupações passando de 33,2 milhões para 37,9 milhões. Além disso, a taxa de desocupação, que em 2003 era de 9,7%, foi reduzida para 8,4% em 2006, conforme o gráfico abaixo.

**GRÁFICO 50 – TAXA DE DESOCUPAÇÃO – PORCENTAGEM – PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE - BRASIL**



Fonte: Pnad/IBGE. Elaboração: SPI/MP.

O incremento de mais de 9,1 milhões de postos de trabalho no período também pode ser interpretado positivamente no que tange ao grau de proteção do trabalhador, pois houve, relativamente ao ano de 2003, queda na participação dos empregados sem carteira (de 23,5% para 23,2%), e dos autônomos (de 22,3% para 21,2%), e aumento na participação daqueles com carteira de trabalho assinada (de 32% para 34%), favorecendo o aumento da contribuição previdenciária total (de 46,4% para 48,8%).

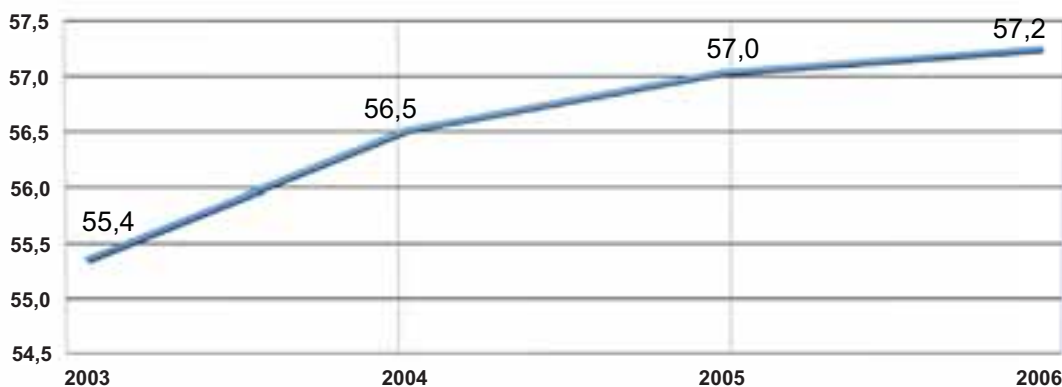
O nível de ocupação, por sua vez, partiu de 55,4%, em 2003, e atingiu 57,2% em 2006, refletindo o crescimento do número de pessoas ocupadas em relação às pessoas em idade ativa. A taxa de atividade, mensurada pelo percentual de pessoas economicamente ativas em relação

59 Os dados da Pnad relativos ao ano de 2007 ainda não foram divulgados, pois são coletados de outubro a dezembro do ano "n" e divulgados em setembro de "n+1".

60 Os valores relativos ao ano de 2003 excluem o norte rural, incorporado à Pnad desde 2004.

às pessoas de 10 anos ou mais de idade, teve um pequeno incremento no período (de 61,4% para 62,4%), com destaque para o aumento da participação feminina, a qual passou de 50,7% para 52,6%, ao passo que a participação dos homens permaneceu inalterada em 72,9%.

**GRÁFICO 51 – NÍVEL DE OCUPAÇÃO – PORCENTAGEM – RELAÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO OCUPADA E A POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA - BRASIL**



Fonte: Pnad/IBGE. Elaboração: SPI/MP.

Ainda, o saldo entre admissões e desligamentos do CAGED indica que, entre janeiro de 2004 e dezembro de 2007, registrou-se a criação de mais de 5,6 milhões de empregos com carteira de trabalho assinada, com o setor de serviços respondendo por 38,2% desse total, seguido pelo comércio, com 27,3%, e pela Indústria de Transformação, com 23,6%.

**TABELA 48 - SALDO ENTRE ADMISSÕES E DESLIGAMENTOS – CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS**

Ano	Vagas (milhões)
2004	1.523.276
2005	1.253.981
2006	1.228.686
2007	1.617.392
<b>Total 2004-2007</b>	<b>5.623.335</b>

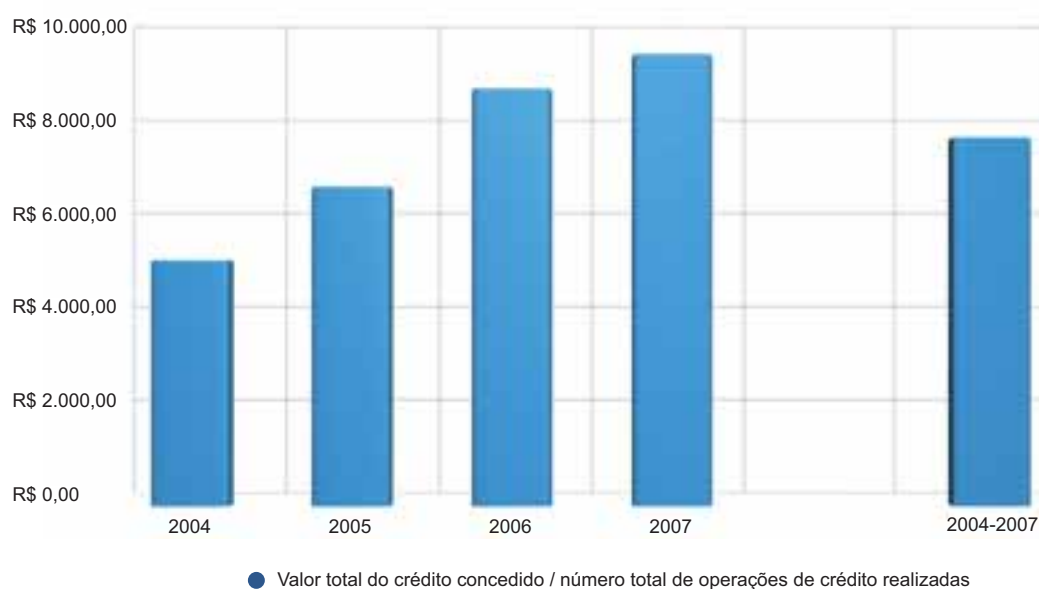
Fonte: CAGED/MTE. Elaboração: SPI/MP.

Os dados do CAGED, portanto, confirmam que o aumento da ocupação verificado no período do Plano veio acompanhado de uma melhor qualidade do emprego, haja vista o crescimento da formalidade do mercado de trabalho expresso na elevação do número de trabalhadores regidos pela CLT.

Os programas do Governo Federal contribuíram para o alcance desses resultados positivos na medida em que se consolida o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), no qual se destacam as vertentes do estímulo à geração de novos postos de trabalho por meio da concessão de crédito facilitado a empresas e trabalhadores, mediante recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), além da qualificação da mão-de-obra, objetivando a sua inserção no mercado de trabalho.

No período 2004-2007, foram realizadas 10,1 milhões de operações de crédito e concedidos financiamentos em um montante de R\$ 78,8 bilhões, com recursos do FAT. Entre as linhas de crédito, destaca-se a do Programa de Geração de Emprego e Renda no Meio Urbano (PROGER Urbano), cujo público-alvo é composto, principalmente, por micro e pequenos empreendimentos urbanos. No referido período foram realizadas 7,9 milhões de operações de financiamento a esses empreendimentos, com a aplicação em créditos de R\$ 24,8 bilhões.

**GRÁFICO 52 – VALOR MÉDIO DO CRÉDITO CONCEDIDO (2004-2007)**



Fonte: MTE. Elaboração: SPI/MP.

Entretanto, a evolução da quantidade de operações, vis-à-vis o valor do crédito, sugere uma tendência de realização de operações mais volumosas. De fato, em 2004, o valor médio do crédito concedido foi de R\$ 5,5 mil; em 2005, de R\$ 7,1 mil; em 2006, de R\$ 9,0 mil; e por fim, em 2007, de R\$ 9,8 mil. O valor médio observado no período foi de R\$ 7,8 mil. Por outro lado, cabe destacar os esforços para a estruturação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), criado em 2005 e que tem como objetivo fortalecer o empreendedorismo de pequeno porte mediante crédito assistido. No período 2006-2007, foram realizadas cerca de 1,82 milhão de operações de crédito, com recursos totais em torno de R\$ 1,85 bilhão. Apesar de meritório, seu sucesso ainda depende do aperfeiçoamento das normas que regem a liberação dos recursos de exigibilidade, e da criação de fundos garantidores de crédito, bem como do fortalecimento institucional das entidades de microcrédito.

Na vertente voltada para a oferta de serviços, a qualificação profissional deve ser entendida como instrumento que propicia a inserção e a reinserção dos trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego no mercado de trabalho. No período 2004-2007, o número de trabalhadores qualificados pelo Programa Qualificação Social e Profissional superou a meta estabelecida para o período, de 345.000 trabalhadores, atingindo cerca de meio milhão de

trabalhadores qualificados, com aumento expressivo da carga horária média dos cursos, os quais passaram de 62,4 horas em 2002 para 200 horas a partir de 2006, além do estabelecimento de conteúdos mínimos, de forma a aumentar sua efetividade. Destaca-se um aumento próximo de 18% no índice de cobertura relativa da população de mulheres no total de beneficiários das ações de qualificação, superando em 40,86% a participação das mulheres na População Economicamente Ativa (PEA). No que tange à questão racial, destaque para o Índice de Cobertura Relativa da População de Não Brancos (negros, pardos e indígenas), que superou em 4,3% sua participação na PEA.

Além disso, quando se observa a oferta de qualificação pública em perspectiva do número de inscritos no Sistema Nacional de Emprego (SINE) cerca de 5,0 milhões, percebe-se a necessidade de se conferir escala suficiente ao Programa, de forma a atender adequadamente ao referido público. A expansão da oferta pública de qualificação abrange, de forma integrada, o incremento de recursos destinados ao Programa, a gestão tempestiva e transparente dos convênios celebrados com os entes da Federação e as organizações não-governamentais (ONGs), além do estabelecimento de parcerias com outros programas.

Em relação ao não-cumprimento das normas trabalhistas referentes à formalização das relações de trabalho, à remuneração e ao recolhimento de contribuições sociais, no período 2004-2007, foram fiscalizadas 1.393.109 empresas e registrados, sob ação fiscal, 2.871.509 trabalhadores, garantindo-lhes o cumprimento de seus direitos trabalhistas e previdenciários.

Sob o ângulo da regulação do mercado de trabalho, progrediu-se consideravelmente na regulamentação acerca de uma política nacional de valorização real e de fortalecimento institucional do salário mínimo. O processo, iniciado em 2005, culminou com o acordo entre o Governo Federal e as centrais sindicais, no início de 2007, o qual estabeleceu as bases para uma política de valorização para o período de 2007 a 2023, com revisões quadrianuais, por ocasião da elaboração dos PPA. O referido acordo fixou o piso legal de remuneração em R\$ 380,00 em abril de 2007 e, de 2008 até 2011, os reajustes serão definidos pela reposição da inflação somada ao crescimento real do PIB, com antecipação gradual, até 2010, da data-base para janeiro. O valor de R\$ 380,00 significou um ganho real acumulado de 32,7% do salário mínimo no período de 2003 a 2007. Tal definição é relevante na medida em que sinaliza maior previsibilidade das políticas salarial e social indexadas ao salário mínimo, pois este, além de regular o piso das remunerações no mercado de trabalho, também funciona como valor de referência para inúmeras políticas sociais do Governo Federal.

Por outro lado, apesar dos esforços governamentais no período, foram pontuais os avanços obtidos quando comparados à proposta inicial de plena modificação da legislação por meio das reformas trabalhista e sindical – a qual foi enviada, porém não foi aprovada pelo Congresso Nacional, demonstrando a necessidade de aprofundamento do diálogo em torno do tema entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

## **DESAFIO 14 - IMPLANTAR UM EFETIVO PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA, RECUPERAR OS ASSENTAMENTOS EXISTENTES, FORTALECER E CONSOLIDAR A AGRICULTURA FAMILIAR E PROMOVER O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MEIO RURAL**

No momento da elaboração do PPA 2004-2007, uma das prioridades do Governo era promover a reforma agrária, enfatizando a qualidade do processo, dado o objetivo de se criar um novo padrão de desenvolvimento do meio rural, com sustentabilidade e inclusão social e econômica de milhões de pessoas. Ademais, tinha-se a percepção de que não bastava apenas garantir o assentamento à população rural. Fazia-se mister oferecer políticas complementares de crédito à produção, à infra-estrutura produtiva, à habitação e à saúde, e à educação e à capacitação, que permitissem ao assentado melhorar, de maneira satisfatória, sua qualidade de vida e de trabalho.

Nesse sentido, buscava-se também fortalecer e consolidar a agricultura familiar. A relevância conferida a esse segmento pelo Plano explica-se pela sua participação no percentual da produção agrícola brasileira e pela sua capacidade de geração de auto-emprego e renda para as famílias. Os dados mostravam que os agricultores familiares eram responsáveis por 38% do valor bruto da produção agropecuária nacional, sendo que sua participação relativa nos Estados do Norte e do Nordeste era ainda maior.<sup>61</sup>

Imbuído, portanto, da necessidade de alavancar todo esse potencial, o Governo voltou-se para o território, acreditando que as especificidades e competências de cada região pudessem efetivamente permitir a superação das deficiências locais e dar impulso a um novo processo de desenvolvimento do meio rural.

Dessa forma, buscou-se garantir recursos e investimentos complementares para acelerar os processos de reforma agrária e de recuperação dos assentamentos, com o objetivo de contribuir para a redução do êxodo rural e fortalecer as raízes do homem no campo, contribuindo, em última instância, para a redução das desigualdades sociais no País.

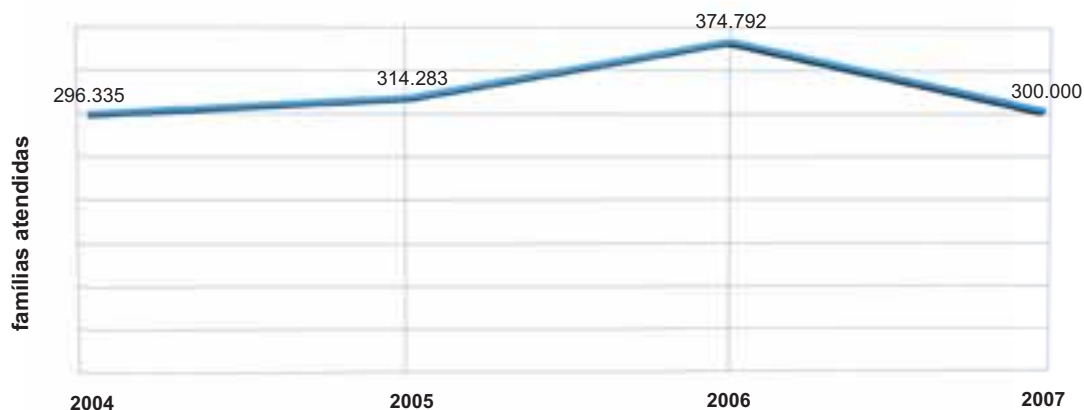
Durante os quatro anos do PPA 2004-2007, o volume das despesas discricionárias do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) cresceu consideravelmente, passando de R\$ 1,7 bilhão, em 2004, para R\$ 3,05 bilhões, em 2007. Toda essa mobilização de recursos foi responsável por resultados expressivos nos programas do Ministério. Nos últimos quatro anos de Governo, 412.653 famílias foram atendidas, seja com novos assentamentos, seja com a consolidação de assentamentos precários.

No entanto, a implantação de assentamentos de trabalhadores rurais, ou mesmo a recuperação dos já existentes, não garante, necessariamente, a qualidade da reforma agrária. Há uma grande discussão a respeito da qualidade dos assentamentos, sendo a falta de informações e a não-apuração de resultados fatores que dificultam esse processo.

61 Dado do censo agropecuário nacional – 1995-1996.

Ainda assim, quanto à assistência técnica aos assentamentos, houve uma evolução positiva, totalizando, ao longo do Plano, cerca de 1,3 milhão de famílias atendidas.

**GRÁFICO 53 – EVOLUÇÃO DO ATENDIMENTO DE ASSENTAMENTOS COM ASSISTÊNCIA TÉCNICA**



Fonte: SIGPlan /Elaboração: SPI-MP.

Nota: Não há dado consolidado para 2007. Estima-se, entretanto, valor superior a 300.000.

No ano de 2006, fato relevante para a institucionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi a aprovação da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece a Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, reconhece a agricultura familiar como segmento produtivo e consolida a existência de políticas públicas especificamente voltadas para este segmento.

A ação Crédito Rural PRONAF, a principal do Programa, realizou, ao longo dos quatro anos do Plano, 5.240.610 contratações, num montante de R\$ 22,2 bilhões, conforme a tabela abaixo.

**TABELA 49 – PRONAF CONTRATOS<sup>1</sup>**

SAFRA	Número de Contratos	Montante (R\$ 1,00)
2004-2005	1.635.051	6.131.600.933,40
2005-2006	1.913.043	7.611.929.143,94
2006-2007	1.692.516	8.433.207.648,22
<b>Total</b>	<b>5.240.610</b>	<b>22.176.737.725,56</b>

Fonte: Bacen

Nota: <sup>(1)</sup> (Somente Exigibilidade Bancária), BANCOOB, BANSICREDI, BASA, BB, BN E BNDES. Dados atualizados: Bacen: até 06/2007; BANCOOB até 03/2008; BANCO COOPERATIVO SICREDI: até 03/2008; BASA: até 02/2008; BB: até 02/2008; BN: até 01/2008 e BNDES: até 07/2006 - Últimos 3 meses.

Tal desempenho pode ser avaliado com base na apuração dos indicadores do Programa, no ano de 2007. Dos cinco indicadores (Taxa de Atendimento aos Beneficiários do PRONAF Assentados da Reforma Agrária, Taxa de Atendimento aos Beneficiários do

PRONAF – Linha B, Taxa de Atendimento aos Beneficiários do PRONAF – Linha C, Taxa de Atendimento aos Beneficiários do PRONAF – Linha D e Taxa de Atendimento aos Beneficiários do PRONAF – Linha E)<sup>62</sup>, três não conseguiram alcançar o índice previsto para o final do PPA. No entanto, de tais indicadores apenas um (Taxa de Atendimento aos Beneficiários do PRONAF Assentados da Reforma Agrária) ficou distante de atingir a meta.

Em relação ao Programa Crédito Fundiário, pode-se observar uma significativa evolução do número de contratações, conforme a tabela a seguir:

**TABELA 50 – CRÉDITO FUNDIÁRIO**

Ano	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Número de famílias beneficiadas	9.186	9.273	16.158	16.222	50.839
Capacitação de Executores e Beneficiários	9.000	5.340	6.000	7.685	28.025

Fonte: SIGPlan

Isso significa que, ao todo, 50.839 famílias, durante os quatro anos do PPA, obtiveram crédito para compra de imóveis rurais, bem como para investimentos básicos necessários à estruturação das novas unidades produtivas, à capacitação dos beneficiários e à assistência técnica, e mais de 28 mil pessoas encarregadas da implantação dos projetos do Crédito Fundiário foram capacitadas a assegurar agilidade e correta aplicação dos recursos disponibilizados pelo Fundo de Terras e Reordenamento Agrário.

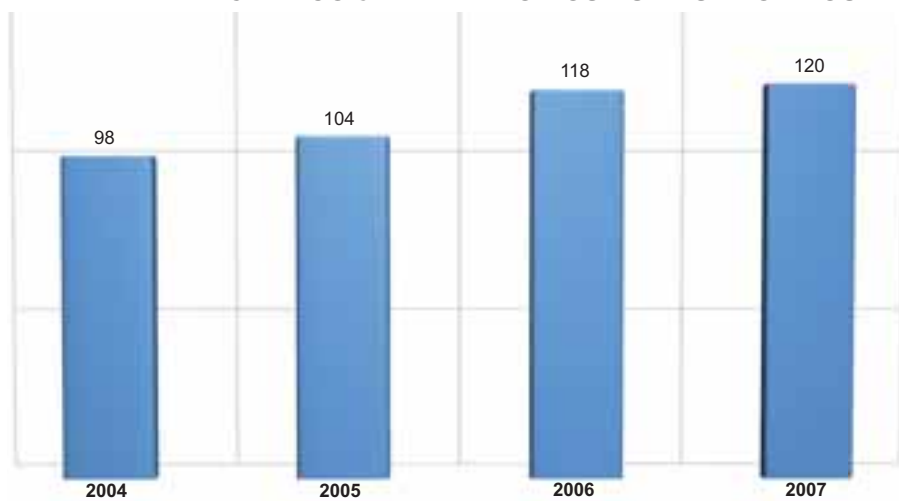
Além desses resultados, pode-se mencionar também, como resultado do processo de reforma agrária do Governo Federal, que 195.986 trabalhadores rurais foram alfabetizados e 48.330 propriedades foram tituladas.

Com o intuito de adotar uma abordagem territorial na concepção e implementação de políticas para o desenvolvimento sustentável, o MDA criou, em 2004, o Programa Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, com o qual procura promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização da sua economia. A concepção do Programa parte do princípio de que faltam, nesses territórios, capacidades locais adequadas para organizar ações articuladas entre os diversos setores com o objetivo de enfrentar seus problemas e aproveitar suas potencialidades e, assim, garantir seu desenvolvimento econômico e social.

Os gráficos a seguir mostram a evolução, no período do PPA 2004-2007, do número de territórios rurais apoiados e sua representação em Municípios.

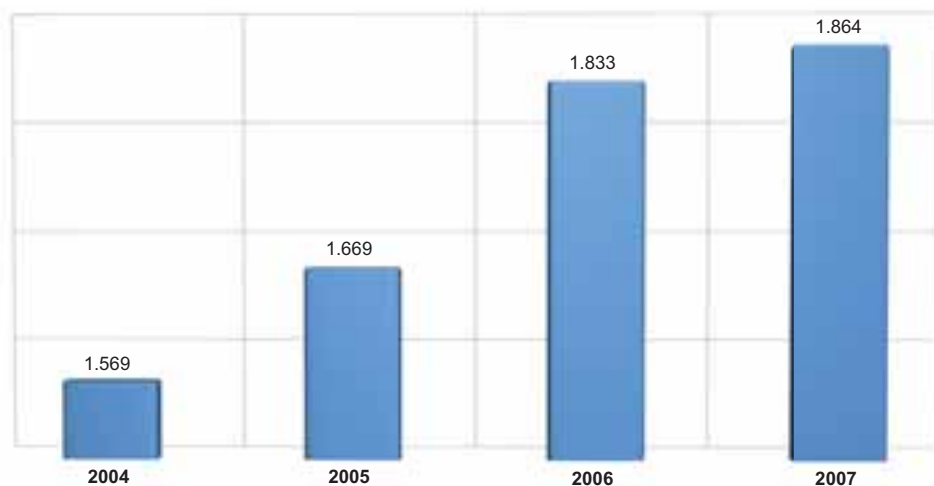
62 Em 1º de abril de 2008, foram extintos os grupos C, D e E do PRONAF, os quais constituíram uma única categoria intitulada Agricultura Familiar. Permanecem sem alteração os grupos A (crédito para a reforma agrária) e B (microcrédito rural).

GRÁFICO 54 - TERRITÓRIOS RURAIS APOIADOS



Fonte: MDA

GRÁFICO 55 - MUNICÍPIOS ENGLOBADOS



Fonte: MDA

Uma das ações do Programa é a Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), cuja finalidade é justamente apontar ações a serem implementadas pelas instituições locais e pelo Poder Público para o alcance de objetivos gerais e setoriais em cada um dos territórios. A elaboração de um PTDRS envolve, mediante participação efetiva da população, o levantamento multidimensional das características municipais e territoriais, a informação, a sensibilização e a mobilização das suas populações e a análise participativa das dificuldades e potencialidades de cada Município. Ao longo do Plano, 104 territórios rurais concluíram seu PTDRS. Esse processo está em andamento nos outros 16 territórios rurais apoiados pelo Programa.



Apesar das dificuldades na apuração de alguns dados, é possível observar que os agricultores familiares passaram a contar com um conjunto de políticas diferenciadas, com a ampliação e qualificação do PRONAF, a criação dos seguros de clima e de preços, a ampliação da oferta de assistência técnica, a organização da cadeia do biodiesel e as ações de apoio à comercialização. Mediante a atuação integrada dos órgãos governamentais, foi possível a adoção de políticas voltadas para a garantia dos direitos de acesso a terra e promoção da autonomia econômica das mulheres trabalhadoras rurais, bem como das comunidades quilombolas e indígenas.

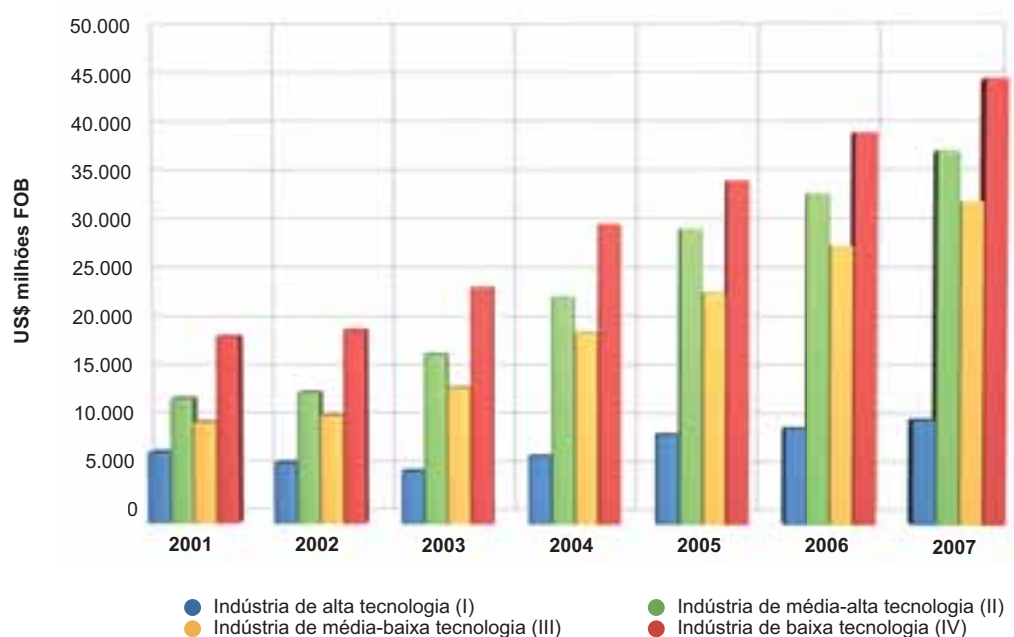
## **DESAFIO 15 - COORDENAR E PROMOVER O INVESTIMENTO PRODUTIVO E A ELEVAÇÃO DA PRODUTIVIDADE, COM ÊNFASE NA REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE EXTERNA.**

Um das vertentes da estratégia de desenvolvimento do País em longo prazo, adotada para o PPA 2004-2007, foi a redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado. Isso implicava ampliar os investimentos na expansão e modernização do parque produtivo brasileiro, nos setores da indústria, da agropecuária, da mineração, e de serviços, com o objetivo de aumentar as exportações, fortalecer o fluxo de comércio e substituir competitivamente as importações.

Durante a elaboração do PPA 2004-2007, um dos principais gargalos atribuídos à reduzida participação do Brasil no mercado internacional, de aproximadamente 1%, era a pouca diversificação de produtos na pauta de exportação do Brasil, cujos principais produtos em 2003-2004 eram commodities, complexo de soja, minério de ferro, aço e produtos agrícolas em geral, seguidos de automóveis, autopeças, químicos e telefones celulares. Contudo, esse quadro se alterou em 2004-2007: o crescimento acelerado do comércio exterior brasileiro indica o prosseguimento do aumento do nível de abertura da economia, a maior inserção do Brasil no comércio mundial através de avanços do setor produtivo nacional e o vigor da produção voltada para o exterior. Em 2007, as exportações chegaram à cifra de US\$ 160,6 bilhões, maior valor já alcançado pelo País. As importações atingiram, igualmente, cifra inédita, ao totalizar US\$ 120,6 bilhões. Com isso, a balança comercial do Brasil atingiu um *superavit* de US\$ 40 bilhões. As exportações das três categorias de produtos - básicos, semimanufaturados e manufaturados - assinalaram expansão e são resultados recordes. Em relação ao ano anterior, os produtos básicos evoluíram 28,1%, os manufaturados, 11,9%, e os semimanufaturados, 11,7%. As exportações de bens manufaturados responderam por mais da metade (52,3%) da pauta total.

Com o objetivo de aumentar a eficiência da estrutura produtiva, aumentar a capacidade de inovação das empresas brasileiras e expandir as exportações, o Governo Federal lançou, em 31 de março de 2004, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Os resultados alcançados pela PITCE já podem ser observados em exportações de produtos industriais considerados de alta e média-alta tecnologias. Dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) informam que o montante exportado na indústria classificada de alta tecnologia alcançou US\$ 10,2 bilhões em 2007, representando 6,4% do total exportado pelo País. Considerando-se também as exportações de bens de média-alta tecnologia, o total exportado em 2007 atingiu US\$ 36,5 bilhões, representando 22,7% do total exportado pelo Brasil. Os dados mostram que os produtos tecnologicamente avançados fabricados localmente já são representativos nas exportações do País.

**GRÁFICO 56 – EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS INDUSTRIAIS POR INTENSIDADE TECNOLÓGICA**



Fonte: MDIC

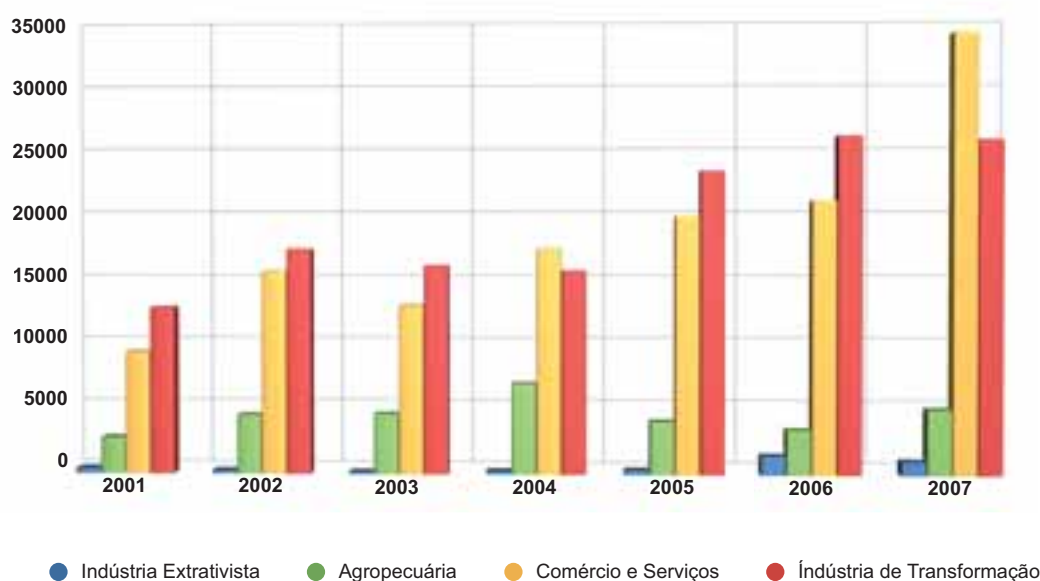
Vários programas do PPA 2004-2007, como, o Competitividade das Cadeias Produtivas; o Metrologia e Qualidade Industrial; o Propriedade Intelectual; e o Pólo Industrial de Manaus (PIM), coordenados pelo MDIC, bem como o Programa Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), tiveram como orientação a PITCE. Buscou-se impulsionar a transformação produtiva por meio de política de corte horizontal, de melhoria da infra-estrutura associada à Tecnologia Industrial Básica (TIB) - metrologia, normalização, regulamentação técnica, avaliação de conformidade e propriedade intelectual e de serviços de extensão tecnológica às empresas, dentre outros; e de cortes verticais, visando o adensamento das principais cadeias produtivas do País, e o investimento em quatro setores industriais estratégicos *software*, semicondutores, bens de capital e fármacos e medicamentos, atividades de dinamismo crescente e sustentável, e em três atividades portadoras de futuro biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis, em que o Brasil teria condições de desenvolver uma infra-estrutura tecnológica qualificada para pesquisa, desenvolvimento e inovação em posição favorável de disputa desses setores de ponta com os principais países do mundo.

Diversas ações previstas na PITCE puderam ser viabilizadas através da aprovação da Lei de Inovação n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004; da Lei de Informática, n.º 11.077, de 30 de dezembro de 2004; da regulamentação da Lei de Biossegurança, n.º 11.105, de 23 de maio de 2005; da chamada Lei do Bem, n.º 11.196, de 21 de novembro de 2005; e da Lei n.º 11.540, de 12 de novembro de 2007, de regulamentação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que introduziu um novo modelo

de gestão integrada dos fundos setoriais, instrumentos de financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação no País e a Lei do Bem, que permitiu um forte processo de desoneração do setor produtivo.

Cabe destacar o papel do BNDES e suas linhas de financiamento para o comércio e o setor de serviços, especialmente turismo; para a indústria, visando a ampliação da capacidade produtiva; e para o fomento à inovação através do apoio à construção da infra-estrutura física e o fornecimento do capital tangível e intangível necessários, capitalização de micro e pequenas empresas inovadoras de capital-semente, além de linhas especiais para a indústria de *software*, para o complexo industrial da saúde, para a indústria aeronáutica e para o Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T). O BNDES também atuou fortemente na agropecuária e no setor de energia elétrica, gás, petróleo e fontes renováveis de energia (como pode ser observado no gráfico abaixo). Para as micro, pequenas e médias empresas, foi notável o lançamento do Cartão BNDES como instrumento de crédito rotativo de até R\$ 250 mil para investimentos produtivos. O total de desembolso anual do BNDES passou de R\$ 39,8 bilhões em 2004 para R\$ 64,9 bilhões em 2007, sendo que R\$ 16 bilhões foram aplicados em micro, pequenas e médias empresas e R\$ 48,8 bilhões em grandes empresas.

**GRÁFICO 57 – DESEMBOLSO ANUAL DO SISTEMA BNDES POR SETOR  
EM R\$ MILHÕES (2001-2007)**



Fonte: BNDES

A Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) teve papel relevante na ampliação do conhecimento e da capacitação de recursos humanos do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCT&I), e na realização de atividade de pesquisa, desenvolvimento e inovação em produtos e processos. A Finep adota uma política de financiamento com juros subsidiados por meio da equalização da taxa de juros, com recursos do FNDCT,

o que permitiu praticar taxas de juros reais negativas em áreas da PITCE. Os avanços obtidos em TIB foram observados na reestruturação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), com implantação do sistema de acesso aos serviços de registros de marcas (e-Marcas), e a organização de novas equipes para exame dos processos de solicitação de patentes. O Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) trabalhou sistematicamente na avaliação de conformidade, contemplando famílias de produtos, processos, serviços, sistemas de gestão ou profissionais, de itens escolhidos em função do impacto nas áreas de saúde, segurança e meio ambiente, nas exportações e no mercado interno, resultando em um crescimento significativo entre 2002 e 2006 do número de produtos com avaliação da conformidade compulsória, passando de 20 para 70 itens, além de mais de 200 de adesão voluntária, entre os quais as frutas.

Por fim, em relação à evolução da Indústria de Transformação, é mister informar que os indicadores industriais de março de 2008, divulgados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), apontam o primeiro trimestre do ano como o período de maior crescimento da indústria nos últimos cinco anos. Houve ganhos em todas as variáveis consideradas, a saber: faturamento real, horas trabalhadas, empregos, salários e utilização da capacidade instalada. Dos 19 setores produtivos que compõem a pesquisa, 16 tiveram crescimento do faturamento no primeiro trimestre deste ano em comparação ao mesmo período de 2007. Quatro setores foram responsáveis por dois terços desse crescimento: veículos automotores (25,1% no primeiro trimestre e contribuição de 2,8 pontos percentuais no crescimento de 7,6% da indústria), máquinas e equipamentos (19,9% e 1,3 ponto percentual), outros equipamentos de transporte (21,9% e 0,5 ponto percentual) e material eletrônico e de comunicação (20,1% e 0,5 ponto percentual). É importante registrar o crescimento do emprego nos setores de máquinas e equipamentos (13,2%) por apontar forte dinamismo em um setor que oferta bens para fins de investimento.

O setor do agronegócio continuou a ser um setor dinâmico da economia brasileira. As exportações totais do agronegócio brasileiro praticamente duplicaram em 2006 em relação a 2002, quando somaram US\$ 24,8 bilhões. O setor de carnes teve importante contribuição nesse crescimento. As vendas externas do produto totalizaram, em 2001, US\$ 1,9 bilhão e em 2006 alcançaram US\$ 8,6 bilhões, ou seja, mais do que quadruplicaram nesses cinco anos. Ao analisar os principais resultados do setor nesse período, verifica-se que, além de manter a normalidade no abastecimento interno, os excedentes de produção têm revelado a capacidade de competição do País, que se tornou o primeiro exportador mundial de carne bovina e de frango, açúcar, café e suco de laranja e o segundo maior exportador em grãos. O Brasil já é responsável por 39% da soja, 82% do suco de laranja, 29% do açúcar, 28% do café em grãos, 44% do café solúvel e 23% do tabaco comercializados no mundo.

Dentro do objetivo de reforçar sistematicamente os recursos financeiros colocados à disposição dos produtores agrícolas, para custeio, comercialização e investimento, em condições compatíveis de riscos e incertezas do setor, o aumento na oferta de crédito, a custos reduzidos, foi o grande diferencial da política agrícola no quadriênio do PPA. O Plano Agrícola e Pecuário 2007-2008 (PAP 2007-2008) elevou em 16% a oferta de recursos para o crédito rural oficial, atingindo a marca de R\$ 70 bilhões, dos quais R\$

58 bilhões foram destinados à agricultura empresarial. Além disso, os recursos foram ofertados com a substancial redução de 2% na taxa de juros fixos modais, a qual caiu de 8,75% ao ano para 6,75% ao ano. Na safra 2006-2007, no período de julho de 2006 a junho de 2007, foram aplicados R\$ 44,6 bilhões do crédito rural, sendo R\$ 39,5 bilhões em custeio e comercialização e R\$ 5,1 bilhões em investimento. Neste contexto, foram aplicados R\$ 7,7 bilhões no PRONAF. Pode-se destacar também que, do total de crédito rural da agricultura, aplicado na safra 2006-2007, R\$ 29,5 bilhões foram concedidos a juros controlados.

Outro setor de destaque na economia tem sido o setor de mineração. A conjuntura econômica internacional, com forte demanda por commodities minerais, nas quais o Brasil se posiciona como líder na produção de diversos minérios estratégicos, concorreu para impulsionar o setor e para a consecução das metas e dos resultados.

Aproveitando o ambiente favorável, o Governo focou na agilidade, transparência e segurança na emissão de títulos minerários, outorgas, incremento da fiscalização e arrecadação dos tributos específicos do setor, planejamento e no fomento do setor. Desta forma, elevou-se o nível de confiança do investidor potencial no setor e a atração de investimentos estrangeiros, estimulados pela diminuição do prazo de emissão de alvará de pesquisa, que em 2002 era de quatro anos e evoluiu para no máximo três meses em 2007. O resultado foi o salto no volume de novos requerimentos de pesquisa, que passou de 7.700 requerimentos em 2002 para cerca de 22 mil em 2007.

Essas políticas resultaram em impactos relevantes nos investimentos diretos na produção mineral, levando a uma previsão para novos investimentos no setor durante o período 2008-2011, que devem chegar a R\$ 54 bilhões; e na elevação das exportações dos minérios e sua participação no total das exportações brasileiras de 19,7%, sendo que o saldo relativo a minérios no total do saldo da Balança Comercial Brasileira representou 21,5%. A atividade terciária, em todo o mundo, representa 50% dos custos de produção e mais de 50% dos empregos globais. Apesar de 75% do comércio mundial de serviços concentrar-se em nações desenvolvidas, sua importância para as economias em desenvolvimento vem se mostrando cada vez mais significativa. Os serviços representam aproximadamente 80% do PIB nos países desenvolvidos e quase 60% do PIB brasileiro. O conteúdo de serviços na indústria manufatureira e a dependência dessa indústria em relação às atividades terciárias são crescentes.

Assim, cabe mencionar a participação do setor de turismo no objetivo de redução da vulnerabilidade externa. Na elaboração do PPA 2004-2007, o turismo foi reconhecido como atividade altamente empregadora de mão-de-obra e geradora de divisas, mas pouco explorado pelo Brasil. Em 2003, o orçamento para as ações voltadas para fomento do desenvolvimento do mercado turístico interno era de aproximadamente R\$ 264,6 milhões. Através das ações do PPA 2004-2007 voltadas para a expansão das atividades turísticas, para a diversificação geográfica de Municípios considerados turísticos e para a melhoria da qualidade dos produtos e serviços voltados ao turista, em 2006 o investimento em infra-estrutura turística saltou para R\$ 838,2 milhões. Em 2007, houve um incremento

na ordem de 42%, atingindo cerca de R\$ 1,2 bilhão investido em obras que vão desde saneamento básico e melhoria do acesso ferroviário, rodoviário, fluvial e marítimo até obras de recuperação de pontos turísticos. Ressalte-se que o número de desembarques domésticos no País passou de 30,7 milhões em 2003 para 50 milhões em 2007, totalizando quase 207 milhões de desembarques nos últimos cinco anos.

Em relação às ações voltadas para o mercado internacional, o foco foi melhorar a imagem do Brasil no exterior, aumentar o fluxo de turistas estrangeiros, aumentar o tempo de estada e o gasto diário do turista estrangeiro no Brasil, além de aumentar a entrada de divisas para o País. Em 2007, o fluxo de turistas estrangeiros no País atingiu cerca de 5 milhões. A entrada de divisas passou de US\$ 2,47 bilhões em 2003 para US\$ 4,9 bilhões em 2007, totalizando cerca de US\$ 19 bilhões desde 2003. O valor supera em 14,76% os US\$ 4,316 bilhões registrados em 2006, até então a melhor marca da série histórica iniciada em 1969. Ademais, em janeiro de 2007 registrou-se a entrada de US\$ 484 milhões, recorde de entrada mensal no País.

Não obstante todos os avanços relatados, é preciso caminhar para uma nova fase de implementação de programas e ações com mecanismos de gestão mais eficientes, metas claras e factíveis, recursos e responsabilidades definidos e parcerias mais ajustadas entre os setores público e privado. Além de dar continuidade às ações de apoio técnico relativo à certificação e metrologia, promoção comercial, propriedade intelectual, capacitação de recursos humanos, capacitação empresarial e promoção da modernização industrial, entre outras, é preciso aliar novas iniciativas, como a desoneração tributária, a ampliação dos mecanismos de incentivo para a inovação nas micro, pequenas e médias empresas, o aprimoramento dos marcos legais e a utilização do poder de compra governamental como instrumento indutor do desenvolvimento da indústria nacional de bens e serviços, principalmente no tocante à inovação e ao desenvolvimento da capacitação científica e tecnológica.

## **DESAFIO 16 - AMPLIAR, DESCONCENTRAR REGIONALMENTE E FORTALECER AS BASES CULTURAIS, CIENTÍFICAS E TECNOLÓGICAS DE SUSTENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO, DEMOCRATIZANDO O SEU ACESSO.**

O Brasil possuía, em 2003, um sistema de ciência e tecnologia razoavelmente complexo e abrangente, mas ainda muito aquém dos níveis verificados nas sociedades desenvolvidas. Em que pesem avanços significativos nos anos anteriores, como no número de doutores titulados e artigos publicados em periódicos internacionais, o caminho a percorrer para uma aproximação com os padrões das economias avançadas ainda era grande. A participação das empresas privadas no total de gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D) era ainda insuficiente e o número de patentes registradas era muito pequeno.

Nas novas condições de funcionamento da economia brasileira e diante da natureza multissetorial do sistema nacional de inovação, a ciência e a tecnologia são fundamentais para a estratégia de desenvolvimento. A inovação, incorporação no processo produtivo de novos produtos e processos frutos de desenvolvimento de novas tecnologias, é a forma mais consistente de agregar valor aos produtos brasileiros.

São três as prioridades para se enfrentar a necessidade de consolidação e articulação do Sistema Nacional de Inovação: a utilização e a difusão da ciência e da tecnologia para a melhoria da qualidade de vida da população nesta e nas próximas gerações, o desenvolvimento das potencialidades regionais e a intensificação da pesquisa e da inovação no setor privado.

Assim, colocava-se para o País o desafio de estruturar um sistema nacional de inovação que permitisse articular os agentes voltados à inovação de processos e produtos, em especial: empresas, centros de pesquisa, instituições de fomento e de financiamento ao desenvolvimento tecnológico, instituições de apoio à metrologia, propriedade intelectual e gestão tecnológica. Era necessário estruturar laboratórios que organizassem os estágios iniciais de pesquisa empresarial e transferissem tecnologia para o setor produtivo, mormente para os setores portadores de futuro.

O desafio científico e tecnológico identificado então era a criação de condições para a promoção do patrimônio de conhecimento no País para a redução do *deficit* científico e tecnológico e para a conseqüente inserção, de forma estratégica, do Brasil no cenário internacional.

Para tanto, o PPA 2004-2007 estabeleceu diretrizes que se resumem nos seguintes pontos: proteção da propriedade intelectual; formação e gestão de recursos humanos qualificados; implementação de redes de pesquisa científica e tecnológica; esforços de inovação voltados para as estratégias de desenvolvimento econômico do País, agregando valor, inclusive, à utilização de recursos naturais e da biodiversidade; investimentos na infra-estrutura tecnológica; expansão da pesquisa básica; fortalecimento do sistema de normalização, controle de qualidade e metrologia; fomento a tecnologias alternativas; divulgação de resultados e aplicações das pesquisas; e promoção de intercâmbio do setor produtivo junto ao acadêmico.

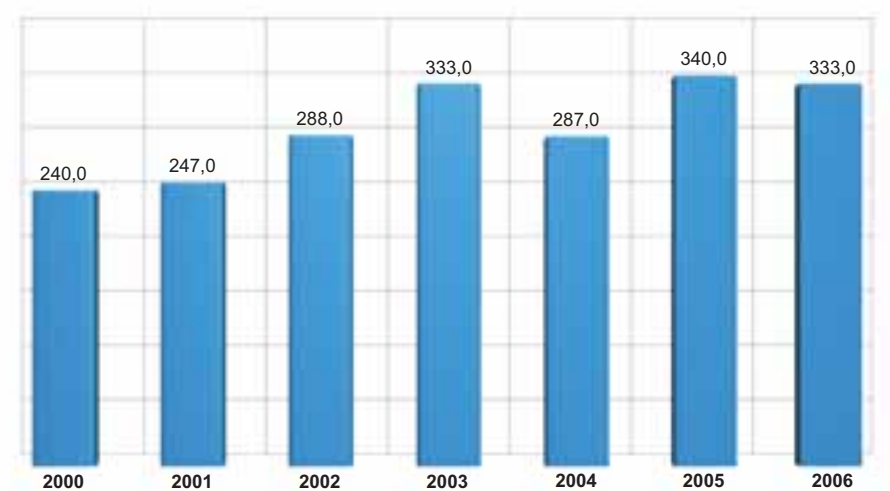


A produção científica brasileira cresceu no período 2004-2007, passando de 12.672 artigos científicos publicados em 2003 para 16.872 em 2006.<sup>63</sup>

Com isso, o Brasil produziu, em 2006, 1,92% da ciência internacionalmente indexada, passando a ser o 15º país do mundo no *ranking* dos que mais possuem artigos indexados no *Institute for Scientific Information* (ISI). Em 2003, a participação brasileira era de 1,59%.

De forma análoga, o número de patentes depositadas é um importante indicador da produção tecnológica brasileira. A série histórica do número de depósitos de patentes, por parte de residentes no Brasil, no INPI, restrito às patentes de privilégio de invenção, desconsiderando outros tipos de patentes como o modelo de utilidade<sup>64</sup> e no *United States Patent and Trademark Office* (USPTO), o órgão correspondente nos Estados Unidos (EUA), está demonstrada a seguir.

**GRÁFICO 58 – NÚMERO DE DEPÓSITO DE PATENTES (PRIVILÉGIO DE INVENÇÃO)  
NO INPI POR RESIDENTES NO BRASIL**

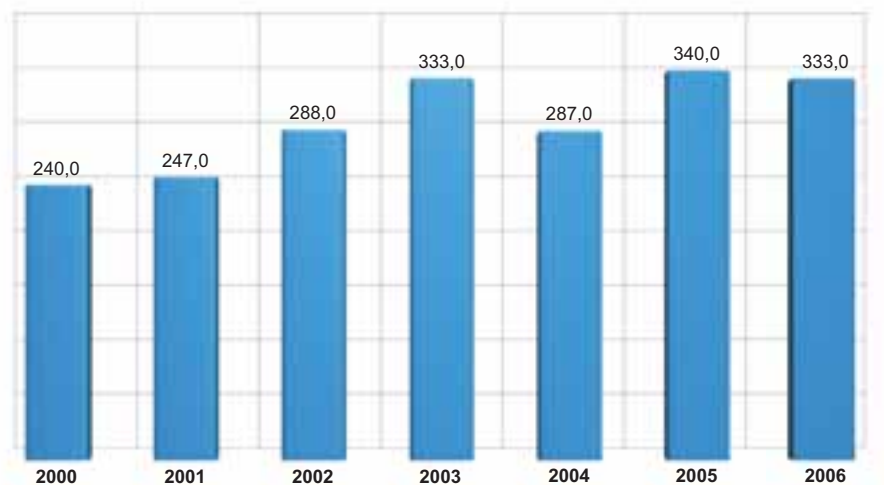


Fonte: INPI.

63 Segundo dados publicados no *National Science Indicators*.

64 O número correspondente a 2007 é preliminar.

**GRÁFICO 59 – NÚMERO DE DEPÓSITO DE PATENTES NO USPTO  
POR RESIDENTES NO BRASIL**



Fonte: USPTO

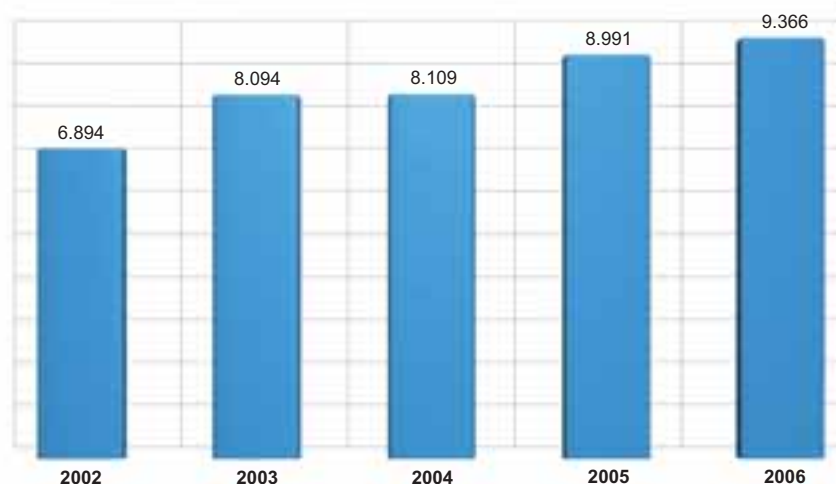
Em relação aos depósitos de patentes no INPI, nota-se que, após um crescimento expressivo entre 2003 e 2004, os números de depósitos caíram em 2005 e 2006, chegando em 2007 a um valor apenas 3,3% superior a 2003, contrastando fortemente com a meta estabelecida no começo do Plano, de aumento de 80%.

O número de depósitos no escritório de patentes americano teve comportamento mais errático desde 2003, mas o número obtido em 2006 é igual ao de 2003.

Em relação à formação de recursos humanos qualificados para ciência, tecnologia e inovação, o principal indicador é o número de doutores formados por ano. Abaixo, o comportamento desse indicador ao longo do tempo.

A concessão de bolsas de auxílio financeiro a alunos de doutorado acompanhou quantitativamente a demanda dos alunos por esse tipo de auxílio em níveis próximos aos existentes antes do período. A porcentagem de alunos matriculados no doutorado recebendo bolsas das agências federais, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), subiu de 37,6%, em 2003, para 41,6% em 2006, recuperando o nível de 2001 (41,2%) e alcançando um crescimento de 10,6% no período 2003-2006.

GRÁFICO 60 - NÚMERO DE DOUTORES TITULADOS NO PAÍS



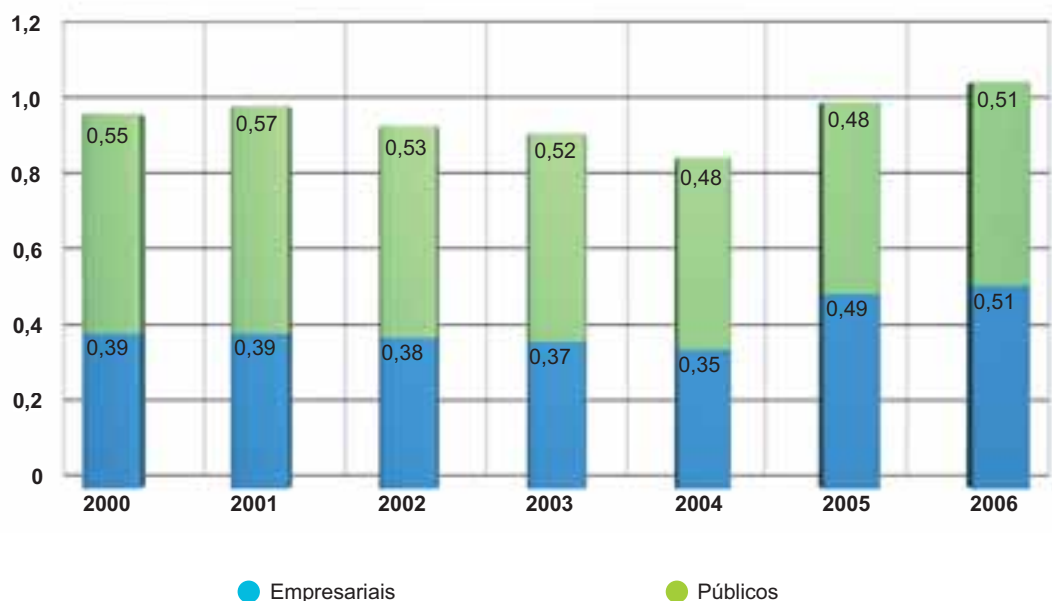
Fonte: MCT

Partindo de 8.094 doutores titulados em 2003, o País atingiu a marca de 9.366 em 2006, configurando um crescimento de 15,7%. Esse crescimento foi superior ao da concessão de bolsas, a principal política pública diretamente associada ao estímulo à formação de doutores.

A participação das empresas nos dispêndios nacionais com P&D é outro indicador importante, uma vez que essa participação ainda é muito pequena no País, em comparação com outros países com sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação mais maduro e consolidado. O gráfico a seguir mostra a evolução desse indicador ao longo do plano, assim como os dispêndios do setor público.<sup>65</sup>

65 No caso dos dispêndios empresariais, apenas os valores de 2000, 2003 e 2005 são reais, derivados da coleta de dados em campo, por meio da Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC) do IBGE. Os dados para os demais anos foram obtidos por meio de interpolação ou extrapolação. Além disso, o valor dos dispêndios empresariais para 2005 não é perfeitamente comparável aos valores dos anos anteriores porque, em 2005, estão incluídos dispêndios com atividades selecionadas da área de serviços (telecomunicações; atividades de informática e serviços relacionados; pesquisa e desenvolvimento).

**GRÁFICO 61 – DISPÊNDIOS NACIONAIS COM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - PORCENTAGEM DO PIB**



Fonte: MCT

Como se observa, os dispêndios nacionais totais em P&D alcançaram, em 2006, 1,02% do PIB, 14,6% a mais do que em 2003. Porém, ainda são baixos quando comparados aos do Japão, da Alemanha, dos EUA e da Coreia, que gastam de 2,5% a 3,3% de seu PIB com P&D.

Os dispêndios empresariais em P&D também aumentaram e alcançaram 49,9% do dispêndio nacional total em P&D, ante 41,33% em 2003. Contudo, comparativamente, as empresas em países como o Japão, a Alemanha, os EUA e a Coreia participam com valores que representam de 63% a 75% dos dispêndios nacionais em P&D.

Assim, haja vista o papel do setor privado no processo de inovação tecnológica, diversas iniciativas foram implementadas no período 2004-2007 para promover uma maior participação das empresas nos dispêndios nacionais com P&D.

Nesse sentido, merece destaque o lançamento da PITCE, em 31 de março de 2004. A PITCE se baseia em um conjunto articulado de medidas que visam fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas em áreas estratégicas e atividades portadoras de futuro.

Dentre os programas com maior contribuição para a implementação da PITCE está o Programa Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, voltado para o desenvolvimento e difusão de soluções e inovações tecnológicas, especialmente nas empresas. Para isso, contou com mecanismos como o fomento a projetos

de cooperação entre instituições de ciência e tecnologia e empresas, o apoio a incubadoras de empresas e parques tecnológicos e, mais recentemente, a subvenção econômica e a oferta de crédito equalizado para inovação e fundos de capital empreendedor (capital de risco).

O Programa Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico tem sido, em grande medida, responsável pelo bom desempenho na produção científica brasileira, ao promover o fortalecimento da infra-estrutura de pesquisa e desenvolvimento no País, além de apoiar a execução de pesquisas nas mais variadas áreas do conhecimento.

O Programa Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa também contribuiu, ao focar na formação e capacitação de pesquisadores, nos mais diversos níveis, desde a iniciação científica até o pós-doutorado.

Embora o desenvolvimento da ciência brasileira esteja ocorrendo de forma satisfatória, a intensidade do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor privado ainda não apresenta os resultados esperados. Apesar das diversas medidas normativas adotadas em relação a isso, sua efetiva incorporação na prática empresarial não se deu imediatamente. A articulação de institutos de pesquisa e universidades com o setor produtivo também é pequena ainda. Os próprios mecanismos de fomento a ações de cooperação entre instituições científicas e tecnológicas (ICTs) e empresas privadas à disposição do Governo ainda não foram utilizados na intensidade necessária para reverter o quadro encontrado.

O apoio público à atividade de pesquisa e desenvolvimento nas empresas deve ser fortalecido por meio de financiamentos que combinem recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, induzindo o esforço de investimento em pesquisa e desenvolvimento privado, objetivando o aumento da parcela do faturamento das empresas, anualmente aplicada em inovação. Diversos mecanismos podem e devem ser utilizados nesse sentido, entre eles o fomento a projetos de cooperação entre instituições de ciência e tecnologia e empresas, a subvenção econômica, o apoio a incubadoras de empresas e parques tecnológicos, a oferta de crédito equalizado para inovação e os fundos de capital empreendedor (capital de risco), para aplicação em empresas inovadoras.

Em paralelo, é importante continuar com os esforços que garantem a sustentação do SNCT&I no longo prazo, em especial o fomento público à pesquisa científica, o investimento na formação e qualificação de recursos humanos, em todos os níveis, e a expansão do sistema de instituições de ensino e pesquisa, buscando sua desconcentração regional.

## **DESAFIO 17 - IMPULSIONAR OS INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA DE FORMA COORDENADA E SUSTENTÁVEL.**

### **ENERGIA ELÉTRICA**

O novo modelo institucional do setor de energia elétrica, aprovado em março de 2004 (Lei nº 10.848), retomou o planejamento de longo prazo, definiu a oferta de menor tarifa como critério para as licitações e estabeleceu o prazo para os contratos de venda de energia, determinando ainda que novos projetos de geração somente sejam licitados mediante Licença Ambiental Prévia.

Este modelo reverteu o quadro de explosão tarifária, inadimplência, obras paralisadas e desestímulo aos investimentos. Foi estabelecida a obrigatoriedade de contratação de 100% da demanda, exigência de lastro físico de 100% para a venda de energia e criado o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), cuja principal missão é acompanhar e garantir a segurança do abastecimento.

Concomitantemente, foi criada a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), com responsabilidade pelo planejamento de longo prazo do setor.

No período 2004-2007, foram realizados dez leilões de energia elétrica, sendo cinco relacionados a empreendimentos já existentes e cinco a empreendimentos novos. Além desses, foram realizados seis leilões de ajuste. Dessa forma, o conjunto das licitações ocorridas no período já possibilita o atendimento quase pleno da demanda prevista até o ano de 2012. Novo leilão de Energia de Reserva, com participação de usinas térmicas a biomassa (bagaço, palha de cana e resíduos vegetais), previsto para 2008, deverá garantir o suprimento nos anos de 2009 e 2010.

Observe-se que, dada a variabilidade da oferta hidroelétrica, sempre é possível a ocorrência de uma conjunção de hidrologias desfavoráveis, afetando a segurança energética, sendo o aumento da participação térmica na oferta uma solução mitigadora do risco de racionamento. Assim, o investimento em termoeletricidade é fator de segurança energética do Sistema Interligado Nacional (SIN), permitindo a otimização hidrotérmica.

O resultado do leilão da usina de Santo Antonio, uma das duas previstas para o Rio Madeira (RO), ocorrido em dezembro de 2007, consolidou as bases do modelo, ao propiciar deságio em torno de 35% sobre o preço-teto de R\$ 122/MWh da energia negociada, resultando em preço final de R\$ 78,87/MWh, e demonstrou a viabilidade ambiental e socioeconômica da exploração do potencial hidrelétrico da região amazônica.

As fontes alternativas também foram contempladas com leilão dentro das novas regras, ocorrido em junho de 2007, que resultará no acréscimo de 638,6 MW ao Sistema Interligado Nacional a partir de 2010, sendo 541,9 MW provenientes de termelétricas a biomassa e 96,7 MW de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs).

Em duas chamadas públicas, ocorridas em junho e dezembro de 2004, a Eletrobras contratou, no âmbito do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA), 3.300 MW, sendo 1.423 MW de usinas eólicas, 1.191 MW de pequenas Centrais Hidrelétricas e 685 MW de biomassa, num total de 133 empreendimentos, com data-limite para entrada em operação em dezembro de 2008. Desses empreendimentos, no final de 2007, 30 já estavam em operação, totalizando 964 MW; 61 em construção, somando 1.001 MW; 24 com Engenharia, Fornecimento e Construção contratadas, perfazendo 732 MW. Estes resultados parciais indicam que 80 % do PROINFA já se encontram viabilizados. O menor desempenho é das termelétricas de bagaço de cana (biomassa) e eólicas. Houve problemas com projetos propostos por empreendedores sem capacitação técnica para construir as usinas, que compraram autorizações para revender no mercado, causando atrasos. Por outro lado, empreendedores argumentam que o país possui um único fabricante de aerogeradores, com capacidade instalada da ordem de 250 MW por ano, que mantém os preços dos equipamentos em patamares elevados. Acredita-se, ainda que, com uma política de preços adequada, mais usinas de biomassa seriam viabilizadas.

As tabelas a seguir fornecem os dados dos principais leilões ocorridos, tanto para a transmissão quanto para a geração de energia, sendo relevante, para o primeiro, o deságio que vem acompanhando as licitações de transmissão e, para o segundo, a relativa estabilidade dos preços praticados nos leilões de energia nova. Destaca-se também o montante financeiro envolvido nos novos empreendimentos de geração e transmissão, que atingiu mais de R\$ 225 bilhões no período do PPA 2004-2007.

**TABELA 51 – RESULTADO DOS LEILÕES DE TRANSMISSÃO**

	1º	2º	3º	4º	5º	6º
Data	01/2004	02/2004	01/2005	03/2006	05/2006	04/2007
Extensão (km)	2.879	1.002	3.056	1014	2261	1.930
Investimentos previstos (R\$ milhões)	2.154	1.135	2.875	680	1120	1.136
Deságio médio - Porcentagem	34,8	45,5	40,0	49,4	51,13	54,9

Fontes: CCEE, EPE e Aneel – fev.2008

Notas: (1) em milhões de MWh

(2) em bilhões de reais (R\$)

**TABELA 52 – RESULTADO DOS LEILÕES – ENERGIA NOVA**

	1º	2º	3º	4º	5º
Data	12/2005	06/2006	10/2006	07/2007	10/2007
MWh <sup>(1)</sup>	564,1	356,3	220,0	171,4	398,0
Mw médios	3.284	1.682	1.104	1.304	2.312
R\$/MWh	121,20	128,95	128,90	134,67	128,73
Montante <sup>(2)</sup>	68,367	45,652	27,755	23,092	51,240

Fontes: CCEE, EPE e Aneel – fev.2008

Notas: <sup>(1)</sup> em milhões de MWh

<sup>(2)</sup> em bilhões de reais (R\$)

TABELA 53 – RESULTADO DOS LEILÕES – ENERGIA EXISTENTE

	1º	2º	3º	4º	5º
Data	12/2004	04/2005	10/2005	10/2005	12/2006
MWh <sup>(1)</sup>	1.192,7	92,9	2,68	81,8	14,3
Mw médios	17.008	1.325	102	1.166	204
R\$/MWh	66,77	83,13	62,95	94,91	104,74
Montante <sup>(2)</sup>	74,740	7,724	0,168	7,760	1,498

Fontes: CCEE, EPE e Aneel – fev.2008

Notas: (1) em milhões de MWh

(2) em bilhões de reais (R\$)

## LUZ PARA TODOS

Até dezembro de 2007, o Programa Luz para Todos beneficiou 1,4 milhão de famílias, ou sete milhões de pessoas, em todos os Estados, a maioria composta de trabalhadores rurais, que vivem da produção e comercialização de produtos rurais, de leite e derivados, da criação de peixes ou da agricultura de subsistência, que passaram a utilizar sistemas de irrigação, resfriadores de leite e refrigeradores para a conservação de pescados. Dentre os beneficiários, destacam-se 153.534 famílias de assentados, 9.972 famílias remanescentes de quilombos e 15.762 famílias indígenas.

De acordo com pesquisa realizada pelo Ipea em 2006, 44,1% das famílias entrevistadas passaram a ter televisão e 35,7% adquiriram geladeira. Além disso, 23,4% das famílias atendidas pelo programa afirmaram que pelo menos um dos seus familiares deixaria o campo, caso não tivessem acesso à eletricidade. Isso daria, em números atuais, mais de 330 mil pessoas migrando para os grandes centros urbanos.

Os investimentos contratados, no montante de R\$ 9,7 bilhões, dos quais R\$ 4,3 bilhões já liberados pelo Governo Federal, geraram 215 mil empregos diretos e indiretos, utilizaram 508 mil transformadores, 3,3 milhões de postes e 634 mil km de cabos elétricos que possibilitariam dar 16 voltas na Terra, beneficiando não apenas a população do campo como também as empresas fabricantes de material elétrico e eletrodomésticos.

## PETRÓLEO E GÁS

O Brasil está entre os países mais atrativos para investimentos em petróleo e gás natural, possuindo 29 bacias sedimentares com interesse para a pesquisa de hidrocarbonetos – o equivalente a 7,5 milhões de km<sup>2</sup> (cerca de 2,5 milhões de km<sup>2</sup> no mar).

As Rodadas de Licitações para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural buscam ajustar a produção às necessidades nacionais e aumentar a relação entre reservas e produção.



TABELA 54 – RODADAS DE LICITAÇÃO DOS BLOCOS DE EXPLORAÇÃO

Rodada	Data	Blocos/Campos Concedidos	Valor dos Bônus (R\$)
6ª	2004	154 blocos	665 milhões
7ª	2005	251 blocos e 16 campos marginais	1.088 milhões
8ª	2006	38 blocos até o momento <sup>(1)</sup>	587 milhões
9ª	2007	17 blocos	2.200 milhões

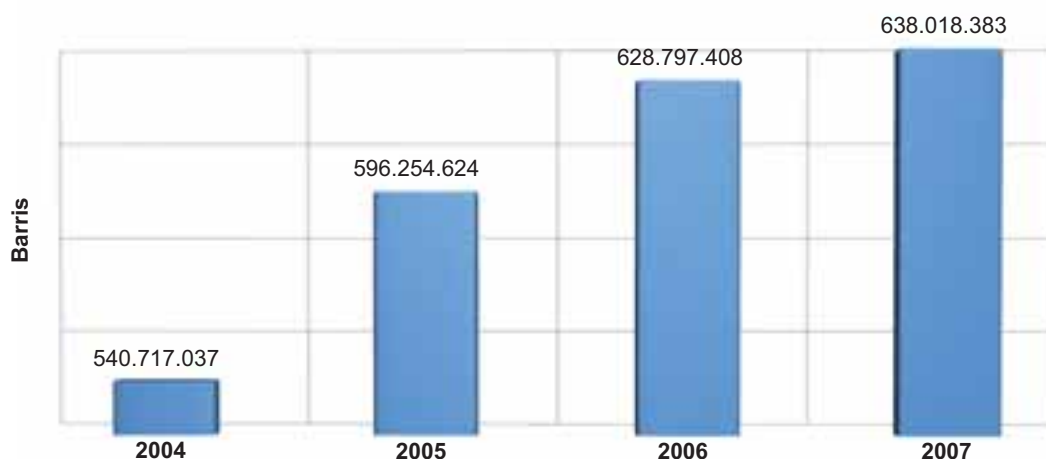
Fonte: ANP

Nota: <sup>(1)</sup>Rodada suspensa por liminar judicial.

Em virtude das ações adotadas, as reservas brasileiras provadas de petróleo cresceram de 10,6 bilhões de barris para 11,4 bilhões de barris, e as reservas provadas de gás natural passaram de 245,3 bilhões de m<sup>3</sup> para 275,5 bilhões de m<sup>3</sup>, entre janeiro de 2004 e dezembro de 2007.

No mesmo período, a produção anual brasileira de petróleo elevou-se de 541 milhões de barris a 638 milhões de barris, conforme evolução mostrada no gráfico 62.

GRÁFICO 62 – PRODUÇÃO NACIONAL DE PETRÓLEO EM BARRIS



Fonte: ANP.

O início da produção da plataforma P-50, em abril de 2006, no Campo de Albacora Leste, na Bacia de Campos (RJ), permitiu ao Brasil alcançar naquele ano o equilíbrio entre a produção e o consumo nacional de petróleo. Em maio de 2006 foi batido o recorde de produção mensal, com média de 1,81 milhão de barris/dia.

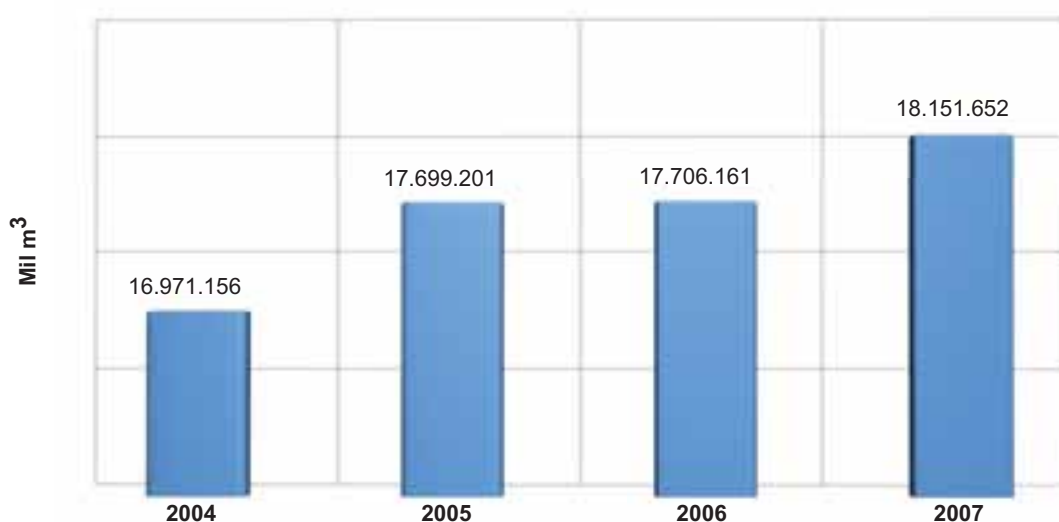
Em novembro de 2007 a Petrobrás anunciou o fim de testes no Campo de Tupi, que integra a Bacia de Santos, no litoral paulista, comprovando a descoberta de reserva que abriga de 5 a 8 bilhões de barris de petróleo, o que posiciona o País entre os maiores detentores mundiais desse recurso.

Na busca de maior garantia de fornecimento de gás natural e da redução da dependência da importação, foi lançado o Plano de Antecipação da Produção de Gás (PLANGAS),

constituído de projetos de exploração e produção, processamento e infra-estrutura de transporte de gás natural. O plano visa aumentar a oferta de gás no Sul-Sudeste, elevando a produção de 15,8 até 40 milhões de m<sup>3</sup>/dia até o final de 2008. Com o PLANGAS, foi iniciado o Projeto Gás Natural Liquefeito (GNL), que prevê a implantação de duas unidades de regaseificação de gás natural, uma no porto de Pecém (CE), com capacidade de 7 milhões de m<sup>3</sup>/dia, e outra na Baía de Guanabara (RJ), com capacidade de 14 milhões de m<sup>3</sup>/dia.

A evolução da produção anual de gás natural, no período de 2004 a 2007, pode ser visualizada no gráfico 63. Em setembro de 2006, a produção média diária alcançou de 47,156 milhões de m<sup>3</sup>/dia, enquanto a importação do gás boliviano ficou em torno de 27,391 milhões de m<sup>3</sup>/dia. Seis novas unidades de processamento entraram em operação, o que permitiu oferta adicional, em dezembro de 2007, da ordem de 6 milhões de m<sup>3</sup>/dia.

**GRÁFICO 63 – PRODUÇÃO NACIONAL DE GÁS NATURAL EM MIL M<sup>3</sup>**



Fonte: ANP.

Também em 2006, foram iniciadas as obras de construção dos gasodutos: Catu-Carmópolis (trecho Catu-Itaporanga), Cabiúnas-Vitória, Coari-Manaus e o duto de GLP Urucu -Coari. Foram também concluídas as obras dos gasodutos: Aratu (*Dow*)-Camaçari, Atalaia-Itaporanga, Cacimbas-Vitória e Carmópolis-Pilar.

Em 2007 a Petrobras decidiu pela construção de duas novas refinarias: uma resultante de parceria entre a Petrobras e a estatal venezuelana PDVSA, junto ao porto de Suape (PE), e outra que integrará o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, ambas processando petróleo pesado. Essas refinarias representarão aumento de 350 mil barris por dia na capacidade instalada nacional e demandarão investimentos superiores a U\$ 11 bilhões.

No âmbito do programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), a Indústria Naval brasileira foi reativada, com a encomenda de oito plataformas em 2006 e a contratação, em 2007, da construção dos primeiros 23 navios

de grande porte (de um total previsto de 42 unidades). Também em 2007 foi concluída a construção das plataformas P-52 e P-54.

No exterior, os destaques foram as aquisições de blocos exploratórios, as novas descobertas e assinaturas de contratos nas unidades nos EUA (Golfo do México), Nigéria, Angola e Colômbia (Mar do Caribe), o início das operações na Tanzânia e México e o retorno, após 20 anos, ao Oriente Médio, especificamente o Irã.

O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), lançado em dezembro de 2004, definiu as linhas de financiamento e estruturou as bases tecnológicas para a produção do combustível. Em janeiro de 2005, foi promulgada a Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética nacional.

Esta Lei tornou voluntária a adição de 2% de biodiesel ao óleo diesel comum distribuído ao consumidor, até o final do ano de 2007. A partir de janeiro de 2008, essa adição tornou-se obrigatória. A mistura de 5% de biodiesel ao óleo diesel será voluntária no período de 2008 a 2012, passando a ser compulsória no ano de 2013. A obrigatoriedade de adição de 2% de biodiesel ao diesel criou um mercado potencial interno de cerca 840 milhões de litros anuais. Em 2013, com a obrigatoriedade de 5%, estima-se que esse mercado seja ampliado para de 2 bilhões de litros/ano.

Buscando incentivar a produção de biodiesel, foi criado o Selo Combustível Social, que garante redução de 100% do PIS e da COFINS a produtores industriais que adquirirem, no Nordeste, no Norte e no Semi-Árido, mamona e dendê de agricultores familiares. Ao mesmo tempo, reduziu-se em 68% o PIS e a COFINS para os produtores industriais que adquirirem matéria-prima de agricultura intensiva nas regiões Norte, Nordeste e no Semi-Árido.

Ao final de 2005, o país já contava com cinco usinas de biodiesel em operação e mais 11 em construção, perfazendo uma capacidade de 156 milhões de litros/ano. No final de 2006, 14 usinas de biodiesel já possuíam autorização da Agência Nacional de Petróleo (ANP). Ainda nesse ano, a ANP realizou mais três leilões para aquisição do volume total de 770 milhões de litros de biodiesel, a serem entregues no período de julho de 2006 a dezembro de 2007. Com o leilão realizado em 2005, já foram beneficiados 205 mil agricultores familiares.

## COMUNICAÇÕES

A telefonia móvel, segmento dinâmico e competitivo, avançou fortemente no período. Os planos das operadoras, principalmente na modalidade “Pré-Pago”, tiveram grande êxito e ocuparam boa parte do espaço da telefonia fixa, chegando ao final de 2007 com, aproximadamente, 120 milhões de acessos móveis em operação, ou cerca de 63% da população, mostrando forte crescimento em relação ao final de 2003, quando havia somente 46 milhões em operação, ou 26,2% da população.

A fiscalização das empresas do setor, a agilização nos processos de outorga de concessões para exploração dos serviços de telecomunicações, a homologação de equipamentos

e o foco no atendimento de demandas dos consumidores propiciaram a continuidade dos investimentos privados no setor das telecomunicações, a melhoria nos índices de atendimentos e de resolução dos conflitos entre usuários e prestadoras e o alto grau de atendimento do Plano Geral de Metas de Qualidade (PQM), da ANATEL.

O maior obstáculo para o crescimento e modernização do setor é a ausência de marco regulatório adequado ao estado-da-arte das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's), que cada vez mais são modeladas pelo fenômeno da “Convergência Tecnológica”, que une a telefonia fixa, móvel e tecnologias de acesso à Internet em banda larga, para o transporte de conteúdos de voz-imagem-dados, possibilitando a prestação de serviços de telefonia, televisão aberta digital, televisão por assinatura e outros serviços multimídia.

Os marcos atuais, notadamente a Lei Geral das Telecomunicações e a Lei do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), estão defasados em relação ao atual estágio da tecnologia do setor.

Os serviços postais foram objeto de investimentos, tanto em modernização da estrutura física de atendimento e distribuição, com o aumento no número de agências e postos de atendimento, como em melhorias e modernização no setor de produção, distribuição e logística.

### **RECURSOS HÍDRICOS**

A retomada do planejamento no setor de infra-estrutura hídrica, mediante a elaboração de planos, estudos e projetos, é elemento de destaque no período. Do mesmo modo, o estabelecimento de critérios técnicos para a celebração de convênios resultou em significativa melhoria na qualidade dos projetos apresentados. Complementarmente, priorizou-se a diretriz de conclusão das obras em andamento, não tendo início novas iniciativas antes que os investimentos realizados no passado gerem resultados para a sociedade.

Nesse contexto, está sendo desenvolvido o Plano de Integração das Bacias do Nordeste Setentrional, incluindo a Fronteira Seca do Piauí, os projetos-piloto de integração de sistemas de abastecimento em Alagoas, Sergipe, Pernambuco, Ceará, Bahia e Norte de Minas Gerais, assim como o fortalecimento dos processos de disciplinamento da água, redirecionamento da irrigação, macrodrenagem e controle da erosão fluvio-marítima para beneficiar os Estados do Espírito Santo, Tocantins, Paraíba e Roraima.

O projeto de integração do São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, cujo objetivo é assegurar a oferta de água a cerca de 12 milhões de habitantes de pequenas, médias e grandes cidades da região semi-árida dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, em vista das sucessivas interposições de liminares que atrasaram a emissão da Licença de Instalação e o conseqüente início das obras, somente teve seu começo em junho de 2007.

Até 2006, o conjunto de esforços empreendidos para melhorar a infra-estrutura hídrica esbarrava também em outras dificuldades, relativas a limitações de ordem

orçamentário-financeira, institucional, administrativa, ambiental e legal, algumas delas onde pesa a participação de outros entes federativos, como, por exemplo, no tocante à prestação de contas e celebração de convênios, com o não-atendimento tempestivo das demandas técnicas e questões normativas pelos proponentes.

A partir de 2007, com boa parte dos projetos de Infra-estrutura Hídrica passando a fazer parte do PAC, conseguiu-se avanço diante das limitações encontradas, em especial com a garantia de fluxo suficiente de recursos, avanço nos procedimentos burocráticos e uma melhor pactuação com os Estados, permitindo-se elencar e intervir nos projetos que respondessem mais tempestivamente ao incremento de recursos, bem como acelerar os procedimentos de conveniamento e licitação. O avanço percebido no ano de 2007 permitiu maior execução física e financeira dos projetos, em termos percentuais e absolutos.

No período 2004-2007 foram concluídos 32 sistemas de reservação e adução de água bruta, sendo beneficiados cerca de 2,763 milhões de habitantes e foram ofertados 16.218 ha de áreas irrigáveis.

## **TRANSPORTES**

O declínio dos investimentos em infra-estrutura de transportes conduziu o Governo a desenvolver o PPI em 2005, com foco na melhoria de trafegabilidade da malha rodoviária nacional, na conclusão de obras relevantes nos principais eixos estruturantes e na eliminação dos principais gargalos para o escoamento da produção agrícola. Mediante garantia de recursos para a conclusão das obras e por meio de gestão intensiva para superação de restrições, o PPI iria servir de base para a estruturação do PAC, lançado em janeiro de 2007.

Outro instrumento importante foi o desenvolvimento do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), desenvolvido em 2006 e concluído no ano seguinte, e que serviria de base para a composição da carteira de investimentos do PAC no setor de transportes.

O critério primordial para a seleção dos investimentos em transportes foi o de focar em projetos para eliminação de gargalos de infra-estrutura e da logística de transportes: rodovias estratégicas para o escoamento da produção, para o turismo e de integração nacional, infra-estrutura portuária e ferrovias. No setor rodoviário, por exemplo, a estratégia adotada foi a de conferir adequada trafegabilidade às principais rodovias federais, priorizando aquelas que são os principais corredores de exportação, bem como as principais ligações inter-regionais, descongestionando o tráfego de veículos pesados e leves de longa distância, que provocam retenção no trânsito e danificam o pavimento.

## **RODOVIAS**

No transporte rodoviário, a recuperação das principais rodovias da malha federal, aliada à aceleração da ampliação da capacidade de transporte nos eixos de escoamento da produção agrícola, com garantia de recursos do PPI, iria significar expressiva melhoria na qualidade da trafegabilidade. Com o PAC e a extensão da garantia de alocação de recursos suficientes

para a manutenção de toda a malha rodoviária federal e para sua expansão nos principais vetores logísticos do País, pode-se antever significativa redução dos custos de transporte rodoviário, com os óbvios benefícios para a economia nacional.

Assim, os investimentos realizados em manutenção rodoviária foram elevados de forma expressiva no período, atingindo R\$ 2,9 bilhões em 2007, valor 44,8% superior ao verificado em 2004, resultando em melhoria no estado geral das rodovias.

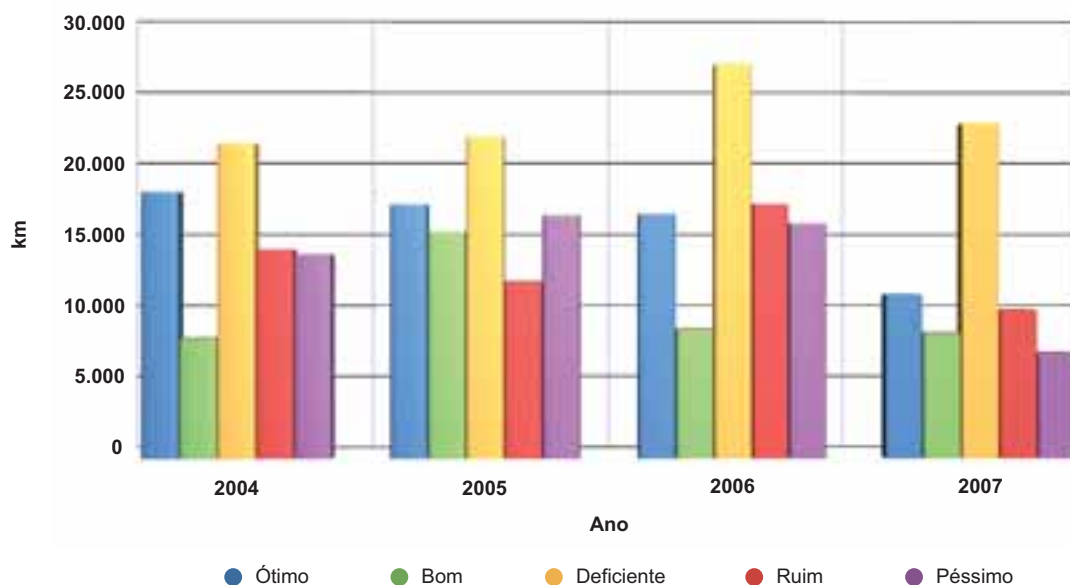
Os benefícios já alcançados, e que serão ampliados nos próximos anos com os investimentos previstos no PAC, precisam ser preservados, coibindo-se a deterioração prematura dos pavimentos das rodovias federais, determinada pelo freqüente sobrepeso de veículos de carga.

Nesse sentido, foi lançado em 2006 projeto que visa a instalação e operação de 220 balanças (fixas e móveis) em todo o País, em até cinco anos. Os novos postos contarão com sensores instalados no asfalto, com capacidade para classificar os veículos, permitindo, com isso, a formação de banco de dados, que poderá subsidiar a elaboração ou revisão de outros instrumentos de políticas públicas no setor de transportes.

Os novos postos serão instalados preferencialmente nos corredores de exportação, bem como nos trechos de maior volume de tráfego de cargas. Já em 2006, 15 balanças fixas previstas no plano diretor foram colocadas em operação, somando-se a outras 34 operadas sob os contratos de recuperação e manutenção de rodovias (CREMA). Dezoito balanças fixas encontram-se em estágio avançado de implantação, com reforma dos postos e do pavimento, sendo que seis destas já estão em operação educativa, aguardando aferição pelo Inmetro. Foram concluídas 36 bases para balanças móveis, que comportam equipamentos já em operação.

Além dos benefícios econômicos decorrentes da melhoria da trafegabilidade, os investimentos realizados em sinalização, incluídos no total acima, também foram expressivamente multiplicados no período, evoluindo de apenas R\$ 21 milhões em 2004 para R\$ 124 milhões em 2007, ou seja, um incremento de 490%, o que certamente contribuirá para a redução dos acidentes nas estradas.

GRÁFICO 64 – EVOLUÇÃO DA SINALIZAÇÃO NAS RODOVIAS (2004-2007)



Fonte: Pesquisa Rodoviária 2007 CNT/SEST/SENAT.

A pavimentação e a adequação da capacidade de rodovias, principalmente daquelas consideradas estratégicas para o escoamento de safra, para a ampliação da fronteira agrícola e para a integração nacional, integraram o PPI e, com o advento do PAC, foram mantidas e novas rodovias foram incluídas.

TABELA 55 - PRINCIPAIS OBRAS DE CONSTRUÇÃO E ADEQUAÇÃO DE RODOVIAS

CONCLUÍDAS 2004-2007	
Rodovia	Intervenção
BR-060/DF-GO	Duplicação entre Brasília (DF) e Anápolis (GO)
BR-050/MG	Duplicação entre Uberaba e Uberlândia (MG)
BR-153/GO	Adequação entre Aparecida de Goiânia e Itumbiara (GO)
BR-317/AC	Construção de ponte sobre o rio Acre, na fronteira entre Brasil e Peru
BR-364/MT	Construção dos trechos entre Sapezal e Campos de Julho e entre Diamantino e Parecis
BR-158/MS	Construção entre Três Lagoas e Selvíria
BR-116/BA	Construção entre Tucano e Ibó
BR-158/SP	Construção de pontes
BR-158/SP	Construção de ponte rododiferroviária sobre o rio Paraná, em Aparecida do Taboado (MS)
EM EXECUÇÃO	
Rodovia	Intervenção
BR-230/PA	Construção entre Miritituba e entroncamento com BR-163 (PA)
BR-101/NE	Duplicação entre Rio Grande do Norte e Pernambuco
Rodoanel/SP	Construção do trecho Sul, interligando o trecho Oeste com a Anchieta e Imigrantes
BR-101/SC-RS	Duplicação entre Palhoça (SC) e Osório (RS)
BR-116/PR	Duplicação entre Curitiba e divisa SP/PR, inclusive contorno leste de Curitiba
BR-040/MG	Duplicação e adequação de trechos entre Curvelo e Juiz de Fora

Fonte: SPI/MP.

Apesar do intenso esforço para a ampliação dos investimentos públicos, objetivando a expansão da capacidade de transporte, há o reconhecimento de que não se pode prescindir da contribuição do investimento privado no setor. A bem-sucedida realização da 2ª etapa de concessões rodoviárias, em 2007, concebida sob o critério da modicidade tarifária, resultou em deságio médio de 46,4%, com pedágios entre R\$ 0,99 e R\$ 2,94 por 100 km.

Foram concedidos para exploração pela iniciativa privada 2.600 km de rodovias federais, com prazo de concessão de 25 anos.

**TABELA 56 – TRECHOS CONCEDIDOS**

Lote	Trecho rodoviário	Extensão (km)
1	BR-153 MG/SP – SP/PR	321,6
2	BR-116 Curitiba – Divisa SC/RS	412,7
3	BR-393 Divisa MG/RJ – Entr. BR-116 (Via Dutra)	220,4
4	BR-101 Divisa MG/RJ – Ponte Rio-Niterói	320,1
5	BR-381 Belo Horizonte – São Paulo	562,1
6	BR-116 São Paulo-Curitiba	381,4
7	BR-116/376/101 Curitiba-Florianópolis	382,5

Fonte: ANTT

## FERROVIAS

Os investimentos públicos e privados no setor ferroviário, entre 2003 e 2006, foram elevados em 129%, o que proporcionou acréscimo de cerca de 30% na quantidade transportada de toneladas por quilômetro útil (TKU). Em 2006 foram movimentadas 489 milhões de toneladas nos trilhos das ferrovias brasileiras.

A reconhecida baixa participação do modal ferroviário na matriz de transporte brasileira tem sido objeto de preocupação ativa do Governo que, no período, definiu e iniciou diversos investimentos no sentido de expandir a malha ferroviária nacional, seja por investimento público direto, seja por meio de concessões ao setor privado.

Destaca-se no período a efetiva retomada da Ferrovia Norte-Sul, com a conclusão do trecho de 147 km entre Aguiarnópolis e Araguaína, no Estado do Tocantins, realizada inicialmente com investimentos públicos e, a partir de 2007, complementarmente com recursos advindos de subconcessão ao setor privado do trecho entre Açailândia (MA) e Palmas (TO), com direito de exploração comercial por 30 anos.

Igualmente relevante foi o início, em 2007, das obras da Ferrovia Transnordestina, que irá elevar a competitividade da produção agrícola e mineral da Região Nordeste, com moderna logística que unirá os portos de Pecém (CE) e Suape (PE).

Os investimentos na melhoria das condições operacionais das ferrovias e da segurança da população foram também objeto de prioridade governamental. Destacam-se as obras de implantação ou de adequação dos contornos ferroviários de São Félix e Cachoeira (BA), São Francisco do Sul e Joinville (SC) e Barra Mansa (RJ).



Cabe registro sobre o transporte ferroviário turístico em que foram autorizadas cinco novas linhas com extensão de 590 km nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Estas autorizações representam marco importante para o aproveitamento de novo nicho turístico, ainda pouco explorado no País.

## **HIDROVIAS**

A exploração da potencialidade do transporte hidroviário, que possui 42.000 km de vias navegáveis, é prioridade do Governo Federal.

As causas para o baixo índice de aproveitamento das vias navegáveis, além dos reduzidos investimentos no segmento, têm sido a demora na resolução de questões relacionadas com impactos ambientais, a pequena quantidade e baixa qualidade de terminais intermodais em rios navegáveis, e a necessidade de maximização da utilização das barcaças e dos empurradores, visando o melhor desempenho operacional e financeiro daquelas.

Outro potencial conflito relacionado com o uso múltiplo das águas é considerado fator que pode inibir investimentos no setor. O uso múltiplo das águas é garantido pela Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Não obstante, deve-se considerar que existem alguns pontos de conflito entre operadoras de energia e empresas de navegação de interior, relacionados com a garantia de profundidade dos rios para navegação e com a necessidade de se garantir que sejam sempre previstos meios de transposição (como, por exemplo, eclusas e canais) nos barramentos dos aproveitamentos hidrelétricos que venham a ser construídos.

Com o advento do PAC, tornou-se possível a retomada de importantes obras que se encontravam paralisadas ou em ritmo excessivamente lento, como é o caso da construção das Eclusas de Tucuruí (PA), para viabilizar o transporte hidroviário no rio Tocantins, e o início de obras de dragagem, derrocamento, sinalização e balizamento nas hidrovias Paraguai-Paraná e do São Francisco. Na bacia amazônica, foi iniciada a construção de 24 novos terminais portuários fluviais, de grande importância para o comércio e o transporte regionais.

## **PORTOS**

O setor portuário nacional foi motivo de atenção especial do Governo Federal. Desde 2004, com a instituição da Agenda Portos, incorporada e ampliada no ano seguinte no PPI, e integrada ao PAC em 2007, os investimentos realizados na melhoria dos acessos aquaviário e terrestre aos portos e na expansão dos cais públicos foram duplicados no período, passando de R\$ 161 milhões para R\$ 321 milhões em 2007.

O seu fortalecimento institucional ficou evidente com a criação, em 2007, da Secretaria Especial de Portos (SEP), órgão vinculado à Presidência da República (PR).

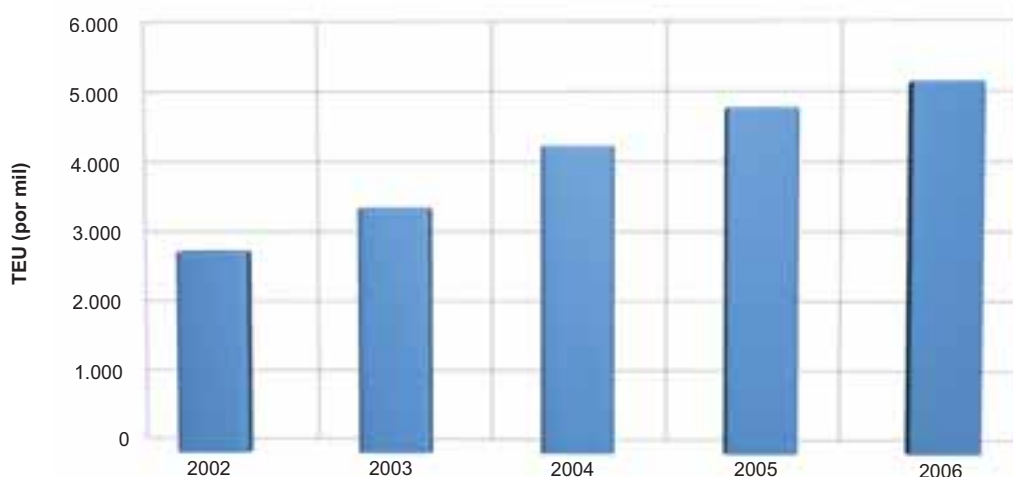
Avanço importante foi o estabelecimento de nova sistemática para a contratação de serviços de dragagem por resultados, essencial para viabilizar a implantação do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária, instituído no âmbito do PAC para permitir a

navegação de embarcações de maior calado, exigência cada vez maior com a expansão do comércio exterior brasileiro.

No período 2004-2007, diversas ações foram implementadas para a implantação no País do sistema *International Ship and Port Facility Security Code* (ISPS Code), para adequação do sistema portuário brasileiro às normas internacionais de segurança da Organização Marítima Internacional (IMO).

Os gráficos a seguir apresentam a evolução da produtividade dos portos brasileiros.

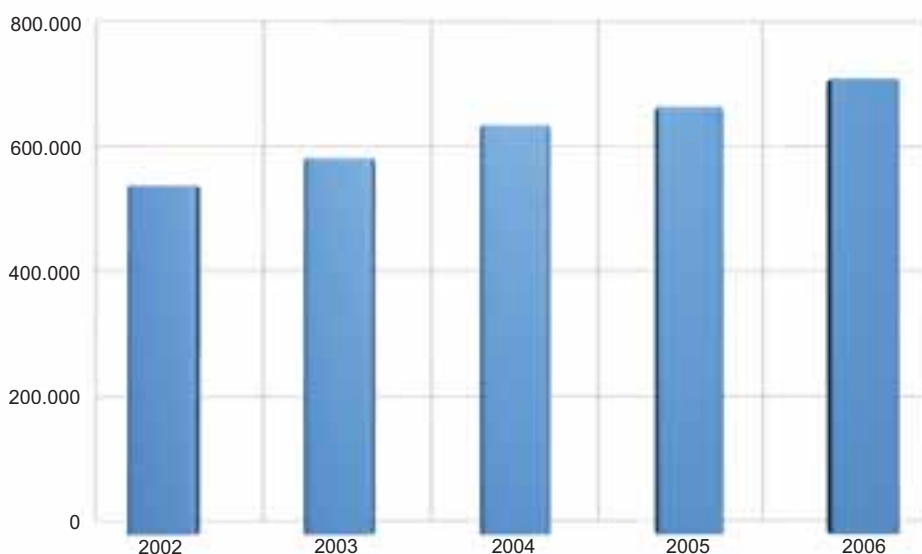
**GRÁFICO 65 – MOVIMENTAÇÃO DE CONTÊINERES NOS PORTOS ORGANIZADOS E TERMINAIS DE USO PRIVATIVO (2002-2006)**



Fonte: ANTAQ.

Nota: <sup>(1)</sup> Incremento de 84% de 2002 para 2006.

**GRÁFICO 66 – MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS (2002-2006)**



Fonte: ANTAQ.

Nota: <sup>(1)</sup> Incremento de 31% de 2002 para 2006.

Entretanto, apesar do volume crescente de recursos destinados aos portos brasileiros, a dificuldade de investimentos persiste, visto que existem problemas cruciais de gestão nos portos brasileiros, que ainda carecem de ações. Ressalta-se também que quase todas as companhias docas encontram-se em precária situação financeira, com dificuldades para sustentar suas pesadas estruturas e para equacionar passivos acumulados nas últimas décadas. Estima-se que esses passivos ultrapassem R\$ 1 bilhão, o que gera toda sorte de problemas para os usuários dos portos, desde pressões constantes por aumentos de tarifas até o não-cumprimento de compromissos até hoje exclusivos da administração portuária, como dragagens para manutenção de calado.

Como importante diploma legal que visa incentivar o desenvolvimento do setor, pode-se mencionar o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto), instituído pela Lei n.º 11.033, de 21 de dezembro de 2004, visando o desenvolvimento da estrutura portuária nacional mediante a suspensão, conversível em isenção ou alíquota zero, de tributos incidentes sobre as aquisições de máquinas, equipamentos e outros bens destinados exclusivamente à execução de serviços de carga, descarga e movimentação de mercadorias em portos. A vigência do Reporto dar-se-ia até 31 de dezembro de 2007, tendo sido prorrogada até 31 de dezembro de 2010 pela Medida Provisória (MP) n.º 412, de 31 de dezembro de 2007.

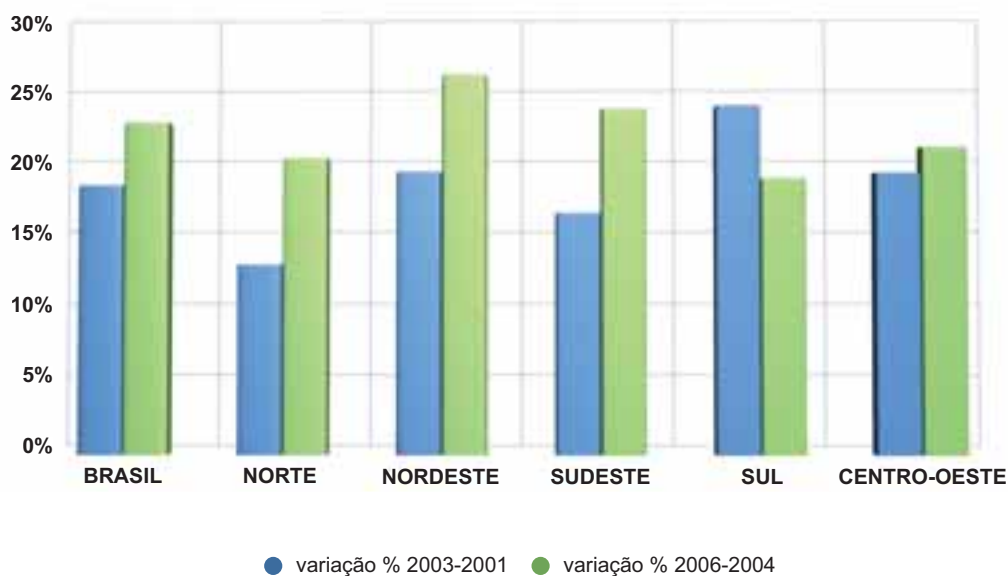
**DESAFIO 18: REDUZIR AS DESIGUALDADES REGIONAIS E INTRA-REGIONAIS COM INTEGRAÇÃO DAS MÚLTIPLAS ESCALAS ESPACIAIS (NACIONAL, MACRORREGIONAL, SUB-REGIONAL E LOCAL), ESTIMULANDO A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO DESENVOLVIMENTO LOCAL.**

A busca de indicadores que possibilitem a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas públicas relacionadas com este desafio constitui uma das mais significativas evidências da complexidade do tema das desigualdades regionais e intra-regionais. Isso se verifica tanto na dificuldade de obtenção de dados que englobem o período de interesse, na escala geográfica adequada e de série histórica relativamente longa, quanto na capacidade de captação da contribuição das políticas e ações de Governo na evolução do problema, haja vista a diversidade e a quantidade de variáveis que têm repercussão na desigualdade.

Contudo, destacam-se três aspectos da questão: desigualdades, seletividade de escalas e incorporação do processo participativo. As duas últimas questões implicam um quadro conceitual e uma coleta de informações ainda inexistentes no País, o que impede a obtenção de informações precisas sobre os impactos das ações voltadas para estas finalidades. Todavia, os mecanismos de planejamento implementados durante o período (políticas, planos e programas) possibilitam vislumbrar alguns avanços relativos a estas questões.

As desigualdades econômicas que caracterizam os territórios e as regiões brasileiras, considerando-se os dados da evolução da renda domiciliar média nas grandes regiões geográficas e na escala estadual, disponíveis até 2006, demonstram que o período referente ao PPA 2004-2007 apresentou avanços significativos em relação ao período anterior.

**GRÁFICO 67 – EVOLUÇÃO DA RENDA DOMICILIAR MÉDIA**



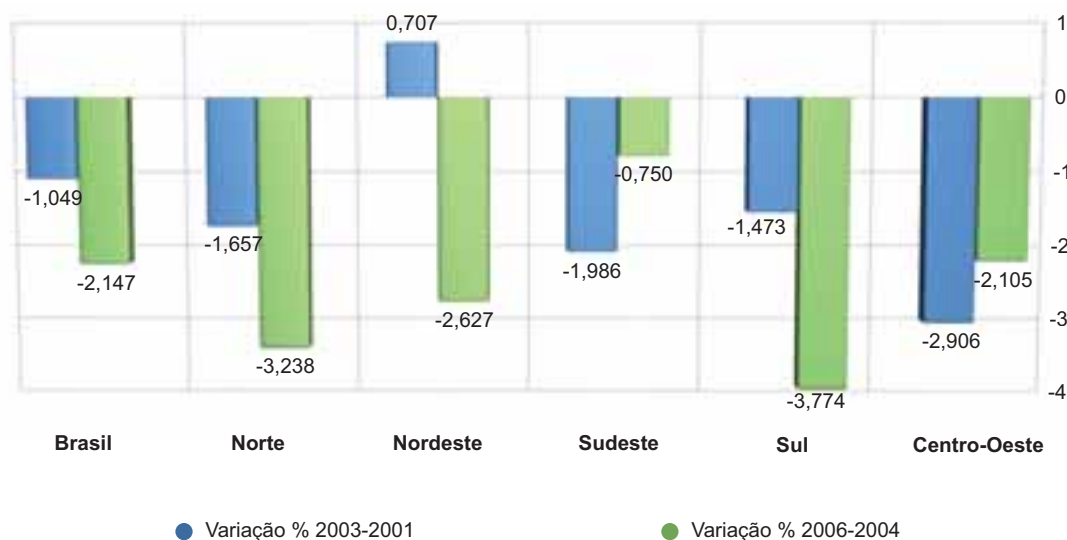
Fonte: Pnad 2006.

Em primeiro lugar, observa-se que a renda domiciliar média no Brasil apresentou ritmo de crescimento mais forte no período 2004-2006 do que no período 2001-2003. Esse comportamento se repete na maioria das grandes regiões geográficas, com exceção da Região Sul. A Região Nordeste foi a que mais cresceu no período 2004-2006, o que também implica redução de desigualdade. O Sudeste aparece em segundo lugar, seguido pelas regiões Norte, Centro-Oeste e Sul, respectivamente.

No nível estadual, os cinco Estados que tiveram crescimento mais forte entre 2004 e 2006 foram Roraima, Alagoas, Acre, Piauí e Bahia, respectivamente, todos das regiões Norte e Nordeste, as menos abastadas do País.

Na esfera intra-regional, as desigualdades, medidas pelo Índice de Gini, também apresentam um comportamento melhor no período 2004-2006 em relação ao período 2001-2003. Assim, percebe-se uma aceleração da redução do Índice de Gini no Brasil, bem como nas regiões Norte, Nordeste e Sul. Novamente, a Região Nordeste merece menção especial, pois teve suas desigualdades acirradas no período 2001-2003, apresentando redução de mais de 2,5% no Índice de Gini no período 2004-2006, deixando de ser a região com maior desigualdade de renda, posição agora ocupada pelo Centro-Oeste.

**GRÁFICO 68 – VARIAÇÃO DO ÍNDICE DE GINI DA DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO MENSAL DAS PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, COM RENDIMENTO, POR GRANDES REGIÕES**



Fonte: Pnad 2006.

Essas reduções têm um importante significado, uma vez que apontam para um aumento proporcionalmente maior da renda média da parcela mais pobre da população em comparação ao aumento de renda registrado para a parcela mais rica da população dessas regiões. Ademais, à medida que aumenta a participação da população mais pobre na renda nacional, aumentam as perspectivas de consolidação e fortalecimento de um crescimento cada vez mais incluyente.

A inexistência de outros parâmetros que permitam calibrar de forma mais abrangente diversos aspectos das realidades regionais e sub-regionais do País torna mais delicada qualquer avaliação dos resultados obtidos a partir deste desafio, já que questões como competitividade sistêmica, sustentabilidade social e ambiental ou potencialidades endógenas de crescimento econômico seriam indicadores significativos da problemática que se deseja avaliar.

O Governo concentrou esforços no desenvolvimento de instrumentos de apoio ao planejamento e à gestão territoriais e na elaboração e implementação de políticas, planos e programas que têm como objetivo a redução das desigualdades regionais e intra-regionais e que incorporam a necessidade de as políticas regionais atuarem em escalas mais próximas do nível local e, portanto, mais adequadas à participação da sociedade no desenvolvimento, na integração, na racionalização e no controle social de ações governamentais. O Estudo da Dimensão Territorial para o planejamento, realizado em parceria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), é marco institucional nessa direção.

Esse estudo, elaborado entre 2006 e 2007, apresenta alternativas para se alcançar uma organização territorial mais equilibrada do ponto de vista da sustentabilidade e da redução das desigualdades sociais e regionais. Sua proposta baseia-se na intenção de desconcentrar e interiorizar o desenvolvimento brasileiro, fortalecendo pólos que poderiam desempenhar importante papel na formação de uma nova rede policêntrica de cidades.

Em 2004, iniciou-se a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), visando a promoção e articulação de instrumentos de ordenamento do uso e da ocupação racional e sustentável do Território Nacional. A PNOT desdobrou-se em diversos planos de desenvolvimento: o Plano de Desenvolvimento da BR-163, lançado em março de 2005; o Plano Amazônia Sustentável (PAS), discutido com a sociedade nos anos de 2006 e 2007; e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE), o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido (PDSA) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Centro-Oeste (PDCO), todos com suas versões preliminares concluídas, também como resultado de amplas discussões com as respectivas sociedades regionais.

Nesse contexto, em 2007 foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que, além de ter o duplo propósito de reduzir as desigualdades regionais e de ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras, define mecanismos e instrumentos para implementação de políticas públicas. Para sua implementação, foram criados quatro programas, de âmbito sub-regional: Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (PROMESO), Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões (PROMOVER), Programa de Organização Produtiva de Comunidades (PRODUZIR) e Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER). Todos objetivando apoiar a organização dos atores sócio-econômicos, a capacitação local, o associativismo e o fortalecimento de núcleos e arranjos produtivos locais. Esses programas mesorregionais apresentaram resultados diferenciados, de acordo com sua localização e seu gerenciamento.

Conforme orientação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, coordenada pela PR, esses programas apoiaram atividades produtivas de vocação econômica de comunidades selecionadas. Esta forma de atuação estimulou a inserção social e econômica de parcelas consideráveis da população, excluídas do desenvolvimento pela manutenção das desigualdades intra e inter-regionais, interpessoais e entre classes.

Tais programas empregaram infra-estrutura organizacional em que segmentos pertinentes da sociedade civil interagem com as três esferas governamentais na concepção, implementação e avaliação das ações de promoção do desenvolvimento regional, com enfoque na criação e no fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs), bem como em capacitação, objetivando o alcance tanto da promoção social quanto da geração de emprego e renda.

Com o objetivo de assegurar a implementação da política macrorregional, assim como a alocação dos recursos necessários ao desenvolvimento das atividades produtivas e da infraestrutura das regiões Norte e Nordeste, foram recriadas em 2007 a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Com os mesmos propósitos, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional projeto de Lei para a recriação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO).

## **DESAFIO 19 - MELHORAR A GESTÃO E A QUALIDADE AMBIENTAL E PROMOVER A CONSERVAÇÃO E O USO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS NATURAIS COM ÊNFASE NA PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL**

A promoção do uso sustentável dos recursos naturais é um dos principais desafios que o Brasil enfrenta na atualidade. No território brasileiro inserem-se oito biomas de grande relevância (Mata Atlântica, Cerrado, Amazônia, Caatinga, Pantanal, Campos Sulinos, Marinho e Zona Costeira), que respondem por cerca de 20% da diversidade biológica do planeta e pelo maior sistema fluvial do mundo, com 12% das reservas globais de água doce disponível.

Pelo atual modelo sócio-econômico de desenvolvimento, grande parte desta riqueza encontra-se ameaçada devido à intensa exploração. Estima-se que 50% do PIB do País depende da biodiversidade local, o que condiciona a geração de riquezas e os ganhos econômicos futuros a formas sustentáveis de produção.

No período de vigência do PPA 2004-2007, um fato relevante colocou a questão ambiental nas agendas governamentais como prioritária: o reconhecimento pela comunidade científica de que a ação do homem está provocando diretamente alterações no clima.

Relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas da ONU (IPCC) de 2007, avaliando os níveis e os motivos do aquecimento global, cita que as principais causas do efeito são originadas da atividade humana, sendo o Brasil o quarto maior emissor de gás carbônico (CO<sup>2</sup>) - gás de efeito estufa, devido principalmente ao desmatamento associado às queimadas, sobretudo na região amazônica (fonte: *World Wildlife Fund - WWF*, 2008).

O Brasil possui grande potencial para minimizar os efeitos do aquecimento global, como, por exemplo, através da produção e do uso de biocombustíveis. Entretanto, a preocupação internacional de que a produção de biocombustíveis possa vir da expansão de área agricultável em áreas de florestas nativas, tomando inclusive o lugar das áreas destinadas à produção de alimentos, coloca em conflito políticas de segurança energética e segurança alimentar.

A criação e implementação de unidades de conservação (UCs) estabelecem um instrumento de política pública indispensável para que o País cumpra os compromissos constitucionais internos e os diversos acordos internacionais firmados para a conservação da biodiversidade.

Também se destacou, ao longo do período do Plano, a mudança na estrutura administrativa do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Tal mudança foi promovida inicialmente com a criação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), pela Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006, e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), sendo o SFB encarregado da gestão de florestas públicas para a produção sustentável. A criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), pela Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007, encarregado da execução das ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, complementa tal reformulação.



Assim, em decorrência das iniciativas promovidas pelo Governo, observou-se a seguinte evolução nos principais eixos de atuação da política ambiental no PPA 2004-2007.

**TABELA 57 – EIXOS DE ATUAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL**

	Valores de Referência em 2004	Valores apurados em 2007
Área de Florestas Naturais Manejadas para a Produção Sustentável (ha)	350.000	3.000.000
Número de Focos de Calor	230.000	94.793
Área Anual Desmatada da Amazônia Legal (km <sup>2</sup> )	23.750	15.582
Unidades de Conservação Federais Implantadas (km <sup>2</sup> )	495.494	696.026
Taxa de participação de Energias Renováveis na Matriz Energética Nacional (%)	43,8	46,4
Número de Pescadores Artesanais Beneficiários do Seguro-defeso	150.871	268.867
Número de Educadores Ambientais formados	0	6.000

Fonte: SIGPlan/MMA.

No que se refere ao eixo da produção florestal sustentável, no período em análise, foram expandidas as áreas de florestas nativas sob manejo florestal certificado. De caráter facultativo, a adesão de produtores a mecanismos privados de certificação sócio-ambiental é um dos instrumentos que possibilita o acesso a mercados internacionais de produtos madeireiros com alto valor agregado, servindo de garantia ao comprador quanto à origem do produto comercializado nos aspectos da legalidade e sustentabilidade da produção, por meio de vistorias e auditorias em toda a cadeia de produção e custódia. Contribui para este resultado a atuação governamental contra o desmatamento ilegal e a extração predatória de recursos madeireiros, principalmente na região amazônica, bem como o novo marco legal estabelecido com a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/06). A Lei possibilita tratar a questão fundiária e a destinação das áreas devolutas do Estado, favorecendo o manejo sustentável das áreas florestais públicas.

Em relação ao combate ao desmatamento da Amazônia legal, o gráfico a seguir representa os resultados no período do Plano.

**GRÁFICO 69 – ÁREA DESMATADA TOTAL AMAZÔNIA LEGAL BRASILEIRA EM km<sup>2</sup> (2004-2007)**

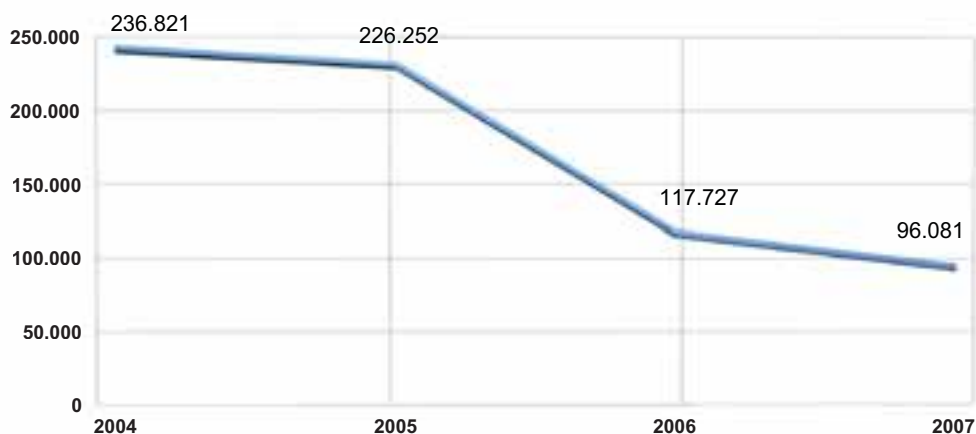


Fonte: INPE/DETER. Elaborado pela SPI/MP.

A redução da área de desmatamento anual da Amazônia legal foi significativa, principalmente pelos aprimoramentos do sistema de detecção e alerta do Instituto Nacional de Pesquisas

Espaciais (INPE) que possibilitou rápida atuação das bases operativas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) na região do arco do desmatamento. Os esforços empreendidos para enfrentar o problema envolveram a criação de grupo de trabalho, coordenado pela Casa Civil, em articulação com 13 Ministérios, e a elaboração do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAM). Também sinaliza avanços no combate ao desmatamento ilegal a redução dos focos de queimadas, conforme demonstra gráfico abaixo.

**GRÁFICO 70 – NÚMERO DE FOCOS DE CALOR NO BRASIL (2004-2007)**



Fonte: INPE/DETER. Elaborado pela SPI/MP.

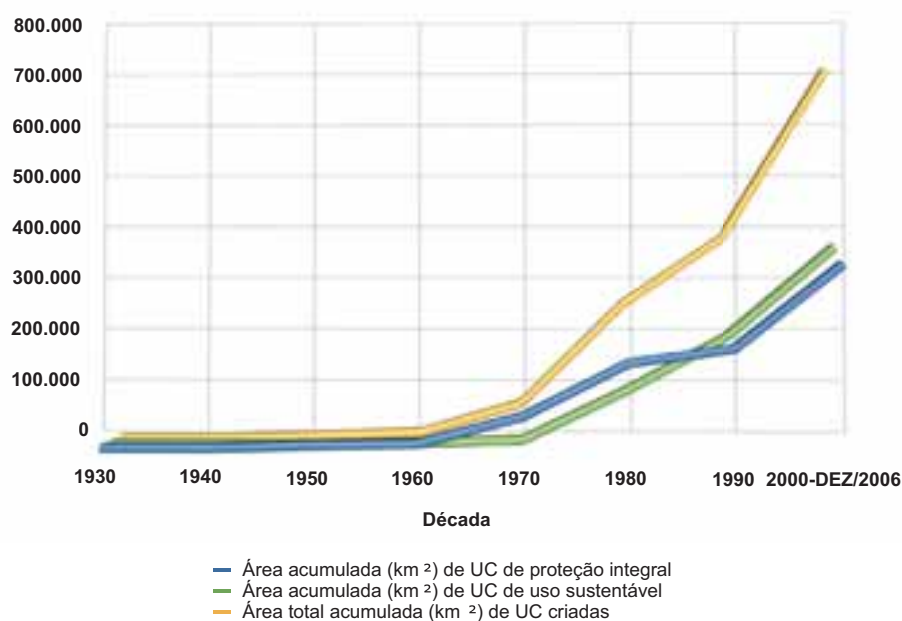
A estes fatores somam-se os esforços da sociedade civil, destacando-se a iniciativa da Moratória da Soja, promovida pela Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE) e pela Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (ANEC), ao assumirem o compromisso de não comercializar soja oriunda de áreas desflorestadas dentro do bioma amazônico.

Outro eixo da política ambiental é a criação de UCs. Desde a década de 1930, elas têm sido criadas em todo o País com categorias e objetivos distintos, nas três esferas de Governo. Até 1997, haviam sido criadas 345 unidades de diferentes categorias, que protegiam aproximadamente 47,5 milhões de hectares dos ecossistemas brasileiros. Em março de 2007, o País contabilizava 596 UCs, ou 99,7 milhões de hectares protegidos – um incremento de mais de 109,9% (fonte: MMA).

Avanços nas políticas ambientais e na legislação ambiental denotam nítida evolução, sobretudo a partir da década de 1980, nas UCs federais. Entretanto, os recursos necessários para viabilizar e implantar as atividades de manutenção destas unidades não têm acompanhado esta expansão.

Em termos comparativos, no ano de 2002 eram contabilizados 495.494 km<sup>2</sup> de unidades federais (fonte: MMA), com um gasto efetivo realizado equivalente a 143,72 R\$/km<sup>2</sup>/ano. Em 2006, o sistema de UCs federais registrava 696.026 km<sup>2</sup> com gastos de 33,75 R\$/km<sup>2</sup>/ano realizados. Isto sinaliza uma ampliação de 40,5% em termos de áreas federais protegidas, entretanto com uma redução na aplicação de recursos da ordem de 76,5% (vide gráfico).

**GRÁFICO 71 – TOTAL DA ÁREA PROTEGIDA POR UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL POR DÉCADA, EM km<sup>2</sup>**



Fonte: MMA.

Isto posto, pode-se inferir que a criação destas novas UCs não foi acompanhada de sua efetiva implantação, uma vez que carecem de infra-estrutura básica para operacionalização.

A questão da matriz energética nacional apresenta avanços no sentido de que a expansão se dá em bases renováveis, principalmente com o uso de fontes não-fósseis como o etanol e a hidroeletricidade, o que coloca o País em posição de destaque no cenário internacional. Ao longo do período do PPA foram concedidas licenças para a instalação de 21 usinas hidrelétricas que adicionarão 4.690 MW à capacidade instalada do País (fonte: MMA).

Outro eixo da política ambiental trata da conservação da biodiversidade aquática e da sustentabilidade da produção pesqueira nacional, realizada principalmente com a expansão do número de beneficiários e da cobertura do seguro-defeso pago a pescadores artesanais devido a restrições para a pesca no período do defeso. No período em questão foram ampliadas as regiões e o número de espécies protegidas por este instrumento.

No aspecto institucional, a situação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) indica limitações evidentes na descentralização das políticas ambientais governamentais. Em pesquisa de 2004, realizada pelo IBGE junto a 5.560 Municípios, o SISNAMA aponta que: no âmbito da competência suplementar local, 58% dos Municípios brasileiros não têm legislação ambiental; 66% não têm conselhos de meio ambiente; 82% não têm fonte de recursos financeiros; e somente 8,1% tem os três instrumentos.

Como previsto na Política Nacional de Meio Ambiente, os fundos públicos sócio-ambientais são instrumentos de Estado criados para a captação de recursos a serem

aplicados na defesa do meio ambiente. Segundo diagnóstico do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) sobre a constituição e utilização deste instrumento, somente 36% dos fundos ambientais estaduais estavam ativos, sendo que, nos Municípios, este índice é de apenas 8,2% (fonte: IBGE).

Outro ponto relevante para o estabelecimento das políticas ambientais é a baixa cobertura e produção de dados públicos consolidados para o balizamento e o estabelecimento de políticas na área ambiental. Órgãos públicos federais como o IBGE e o Ipea ainda não possuem sistemática e corpo técnico especializado para a produção e análise de dados sobre desenvolvimento sustentável, principalmente no que se refere a dados ambientais consolidados, o que dificulta a construção e avaliação das políticas existentes.

Em outra linha, há a constatação das dificuldades na gestão, interação e implementação de programas multissetoriais, as quais criam entraves para o alcance dos desafios, na medida em que se requer maior grau de convergência na atuação governamental de órgãos preparados para respostas somente do ponto de vista setorial. Desta forma, a abordagem e o gerenciamento destes programas devem ser diferenciados, envolvendo maior esforço de coordenação de Governo, principalmente em temas transversais como o ambiental.

A construção e o estabelecimento de indicadores de desenvolvimento sustentável é tarefa requerida para a consolidação de parâmetros sócio-ambientais de efetividade das políticas públicas, seja em termos estratégicos ou tático-operacionais.

## DESAFIO 20. AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO DO PAÍS NO MERCADO INTERNACIONAL, PRESERVANDO OS INTERESSES NACIONAIS.

No período 2004-2007, o Governo Federal buscou reduzir a vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentável, da expansão da pauta brasileira de exportação em quantidade, qualidade e variedade de produtos e mercados de destino e de empresas brasileiras participantes no mercado internacional, bem como da defesa da indústria nacional contra práticas desleais de comércio internacional. Foram implementadas medidas que contribuem para a simplificação do comércio exterior brasileiro, para o engajamento de novas empresas na atividade exportadora e para a disponibilização ao empresariado de informações que facilitem sua inserção na atividade exportadora de forma competitiva.

A participação brasileira nas exportações globais havia estagnado abaixo de 1%, há quase uma década, no período de 1995 a 2003. As exportações do País representavam apenas 0,96% do total mundial em 2003. A meta deste PPA era viabilizar a participação brasileira em níveis superiores a 1% do total mundial e, no final de 2006, a participação do Brasil no mercado mundial chegou a 1,14%, índice que aumentou para 1,16% em 2007, tendo sido, portanto, ultrapassada a meta.

Em 2007, o Brasil ficou em 23º lugar no ranking mundial de exportadores da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A fim de ampliar a participação brasileira no mercado internacional, foram definidos os indicadores do Programa Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora do PPA 2004-2007, que se encontram dispostos no quadro a seguir, bem como os valores históricos disponíveis desde que esses indicadores começaram a ser apurados.

**TABELA 58 – INDICADORES**

	ÍNDICES APURADOS			
	2004	2005	2006	2007
1. Participação em Mercados de Destino Relevantes (índice de concentração) - número índice	-	-	18.10	19.70
2. Taxa de Participação de Novos Produtos na Pauta de Exportações - Porcentagem	-	-	2.80	8.10
3. Taxa de Participação de Produtos de Maior Valor Agregado no Valor Total das Exportações - Porcentagem	-	55.10	54.30	52.3
4. Taxa de Variação das Exportações Brasileiras - Porcentagem	32.00	22.60	16.20	16.60

Fonte: MDIC

### PARTICIPAÇÃO EM MERCADOS DE DESTINO RELEVANTES (ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO)

A União Européia é, atualmente, a maior compradora de produtos brasileiros, respondendo por 25,2% das exportações do País, seguida da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que responde por 22,7%, dos EUA (15,8%) e da Ásia (15,5%).

Conforme se observa na tabela, o crescimento do índice de Participação em Mercados de Destino Relevantes, de 18,10 em 2006 para 19,70 em 2007, demonstra a desconcentração das exportações brasileiras por mercados de destino, reduzindo a vulnerabilidade externa, em função da ampliação do leque de mercados de destino, reduzindo-se assim a dependência do Brasil em relação aos parceiros tradicionais.

De fato, observa-se, durante o período do Plano, um crescimento acelerado das exportações brasileiras para os países em desenvolvimento (na América Latina, na África, na Ásia e no Oriente Médio), que em 2003 representaram US\$ 33,6 bilhões e corresponderam a 46% das exportações brasileiras, enquanto em 2007 esse valor foi de US\$ 85,1 bilhões, correspondendo a mais de 53% das vendas do País ao exterior. Tal fato reflete o empenho do Governo Federal em ampliar as relações comerciais do Brasil com os países sul-americanos, africanos, asiáticos e do Oriente Médio.

### **TAXA DE PARTICIPAÇÃO DE NOVOS PRODUTOS NA PAUTA DE EXPORTAÇÕES**

Embora haja o predomínio de produtos primários na pauta de exportações, o Brasil tem conseguido aumentar a diversificação de produtos embarcados para o exterior, o que dá mais robustez à Balança Comercial Brasileira. Esse resultado se reflete no aumento do índice de Participação de Novos Produtos na Pauta de Exportações, que evoluiu de 2,8% em 2006 para 8,10% em 2007.

### **TAXA DE PARTICIPAÇÃO DE PRODUTOS DE MAIOR VALOR AGREGADO NO VALOR TOTAL DAS EXPORTAÇÕES**

Em 2003, as exportações de manufaturados foram de US\$ 39,65 bilhões e representavam 54,3% da pauta, as de produtos básicos correspondiam a US\$ 21,18 bilhões (29%) e as de semimanufaturados a US\$ 10,94 bilhões (15%). Em 2007, as exportações de manufaturados somaram US\$ 83,9 bilhões (52,3%), as de produtos básicos foram de US\$ 51,595 bilhões (32,1%) e as de semimanufaturados, US\$ 21,8 bilhões (13,6%). Embora as exportações de produtos manufaturados tenham aumentado de forma significativa, a participação relativa dos produtos básicos aumentou em razão da elevação dos preços das *commodities*.

### **TAXA DE VARIAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS**

Em 2007, as exportações foram de US\$ 160,6 bilhões e as importações de US\$ 120,6 bilhões, enquanto em 2003 as exportações alcançaram US\$ 73,1 bilhões e as importações US\$ 48,3 bilhões. Portanto, no período do Plano, as exportações cresceram 119,8% e as importações 149,8%. Entre 2003 e 2007, o saldo da Balança Comercial brasileira apresentou crescimento da ordem de 67%, evoluindo conforme o que se demonstra no gráfico a seguir.

GRÁFICO 72 – SALDO DA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA (2003-2007)



Fonte: SECEX.

O declínio do saldo da Balança Comercial Brasileira, entre os anos de 2006 e 2007, não pode ser atribuído unicamente a uma perda de dinamismo exportador devido à valorização cambial, e sim, também, a uma aceleração muito forte das importações, processo este liderado por compras no exterior de bens de capital. Atualmente, a pauta de importação brasileira apresenta forte relação com o investimento produtivo. A compra de matérias-primas e intermediários representa, atualmente, 49,3% da pauta total, e a de bens de capital, 20,8% da pauta. O PPA 2004-2007, por meio do Programa Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora, implementou uma série de ações dirigidas ao financiamento e à promoção das exportações, à defesa comercial, à prospecção de novos mercados, ao estreitamento de relações com os países vizinhos e com outras nações e ao fortalecimento das representações brasileiras junto aos fóruns de abrangência regional e mundial, bem como o desenvolvimento da marca Brasil.

A criação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e o fortalecimento da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) possibilitaram uma agressiva política de promoção comercial. A Apex-Brasil tem realizado, em média, 10 Encontros de Comércio Exterior (ENCOMEX) por ano, em capitais brasileiras e cidades com pólos produtivos com potencial de exportação, com o intuito de promover a sensibilização e mobilização da classe empresarial, bem como de setores específicos, em relação ao comércio exterior, de modo a aumentar a pauta de produtos exportados e a base exportadora brasileira.

O Governo Federal ofereceu aos empresários e exportadores, através do Portal do Exportador, informações claras e diretas sobre os principais termos, mecanismos, legislações, eventos e atividades ligados à exportação, de modo que as visitas ao sítio eletrônico já ultrapassam a marca dos três milhões. O Sistema Radar Comercial, instrumento auxiliar na seleção de mercados e produtos que apresentam maior potencialidade para o incremento das exportações brasileiras, alcançou um patamar de 20 mil usuários cadastrados. O serviço Fala Exportador recebeu mais de 20 mil consultas desde o seu lançamento, em 2001. O sítio eletrônico Vitrine do Exportador, ferramenta de divulgação dos exportadores brasileiros lançada em 2001, contém cadastrados 21.742 exportadores, os produtos por eles exportados e os mercados de destino, além das respectivas informações comerciais para contato.

No Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX), destacou-se o desenvolvimento do SISCOMEX Exportação Web, novo módulo que simplificará ainda mais o processo operacional de registro, acompanhamento e controle das diferentes etapas das operações de exportação. Foi iniciada, também, a concepção do Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços (SISCOSEV), que será desenvolvido a partir de 2008, e que visa estruturar um banco de dados que registre todas as atividades sobre intercâmbio externo brasileiro de serviços. Este sistema tem por objetivo proporcionar aos usuários dos setores privado e público, em tempo real, um único ambiente para processamento e validação das operações de exportação e importação e de consulta a informações e dados estatísticos sobre comércio internacional de serviços.

Em 2006, foi lançada a Câmara de Exportação de Serviços, um órgão consultivo sob a coordenação do Governo Federal e da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB). A Câmara de Exportação de Serviços constitui um ambiente de debate e proposição de medidas de políticas públicas de exportação de serviços. A câmara encontra-se dividida em seis grupos temáticos: financiamento e crédito; desburocratização; serviços de transporte e logística; negociações internacionais; tributação; e sistema integrado e estatísticas.

Com o objetivo de fortalecer os mecanismos de defesa da indústria doméstica contra práticas desleais de comércio e surtos de importações, o Governo Federal lançou a Nova Estratégia do Sistema Brasileiro de Defesa Comercial. Nesta linha, foi promovido o fortalecimento das representações brasileiras junto aos fóruns de abrangência regional e mundial, a fim de que sejam defendidos os interesses econômicos, comerciais e financeiros do País em organismos multilaterais, bilaterais e regionais. Dessa forma, intensificou-se o apoio aos exportadores brasileiros nas investigações de dumping ou de salvaguardas abertas por países terceiros, prestando-lhes o auxílio necessário na elaboração de respostas às questões formuladas pelas autoridades investigadoras, apresentando, caso necessário, as contestações do Brasil sobre a matéria. Foram analisados 130 processos de investigação de processos de defesa comercial abertos pelo Brasil, no período de 2004 a 2007, resultando na aplicação de 91 medidas de defesa comercial. Permanecem em curso 22 investigações.

No que tange ao Mercosul, foram aprovados, até 2007 os seguintes temas a serem negociados na Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) a partir de 2008: proposta de inclusão de todos os produtos utilizados no setor aeronáutico no benefício de tarifa zero; defesa comercial intrazona e extrazona; disciplinamento dos regimes aduaneiros especiais e eliminação da dupla cobrança de Tarifa Externa Comum (TEC).

Na promoção internacional destaca-se, também, a realização de 34 missões nacionais e internacionais de divulgação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) durante o ano de 2007. Cabe destacar, ainda, o fortalecimento da Zona Franca de Manaus (ZFM), pois o Pólo Industrial de Manaus (PIM) praticamente duplicou de tamanho nestes quatro anos.

No campo dos biocombustíveis, o Brasil participou de fóruns de negociações internacionais, em especial relativas ao etanol, com o objetivo de fomentar um mercado mundial deste



combustível. Vale mencionar, ainda, o estabelecimento da cooperação em metrologia e padrões para biocombustíveis dentro dos acordos estabelecidos no primeiro Diálogo Comercial Brasil-Estados Unidos, em 2006, entre o Inmetro e o *National Institute of Standards and Technology* (NIST) dos EUA. Outro ponto relevante foi a ida da missão empresarial brasileira à América Central para desenvolver um programa regional de produção e comercialização de etanol e biodiesel. Além disso, o Inmetro começou o desenvolvimento do Programa Brasileiro de Certificação de Biocombustíveis, apresentando critérios úteis à eliminação de barreiras ao comércio internacional, e a elaboração de um material de referência certificado para o álcool combustível, ação fundamental para a ampliação das exportações do produto.

No setor de *software*, entidades do Governo e empresas privadas trabalharam no estímulo à formação de mão-de-obra especializada e na divulgação internacional do Brasil como um pólo atrativo para se tornar uma plataforma de exportação de *software* e serviços, a exemplo da Índia.

Na promoção da marca Brasil, o Projeto *Design & Excellence* Brasil apoiou inscrições de produtos brasileiros na maior premiação do *design* mundial: o *international Forum Design Award*, da Feira Industrial de Hannover (Alemanha). Com a ajuda do projeto, o Brasil ampliou em 10 vezes o número de vitórias, passando de dois prêmios por ano para uma média de 20 prêmios por ano.

Importantes conquistas do Brasil ocorreram no campo da promoção da certificação do produto nacional, através do Programa Nacional de Certificação da Cachaça (PNCC), do Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE), do Programa Brasileiro de Certificação Florestal (Cerflor) e da implementação do Programa Brasileiro de Avaliação da Conformidade (PBAC).

A fim de reduzir o custo Brasil e para assegurar a competitividade do produto brasileiro no mercado internacional, foram simplificados os procedimentos aduaneiros e desonerada a carga tributária das exportações, promovendo tratamento tributário mais próximo aos concorrentes internacionais. Foram implementadas, ainda, medidas voltadas à redução do custo do investimento, cujo objetivo é criar condições para ampliar de forma sustentada o volume de investimentos no País. Dentre estas, destacam-se a redução a zero da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre bens de capital selecionados e a redução do prazo para o aproveitamento do crédito do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) decorrente da aquisição de bens de capital. Outra ação importante no ano de 2007 foi o Ex-tarifário, que reduziu de 14% para 2% o imposto de importação para bens de capital, sendo incluídos cerca de 2.500 produtos sem similar nacional.

Ademais, foram revogados 87 atos normativos e eliminadas exigências das licenças prévias de importação para 1.600 bens de capital, bem como foram implementadas medidas voltadas à correção de distorções tributárias que oneravam exportações do País: o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP) - voltado às empresas exportadoras em geral - e o Regime Especial de Tributação para Plataformas

de Exportação de Serviços de Tecnologia (REPES) - voltado à exportação de *software*. Além disso, houve a revogação de 11 atos normativos e a consolidação das normas de *Drawback*, simplificando o processo de exportação. Destaca-se, ainda, o mecanismo que concede benefícios às empresas que cumprem, no Brasil, etapas no seu Processo Produtivo Básico (PPB), tanto para empreendimentos localizados no PIM como no restante do País. Houve, também, a implantação do Sistema de Autorização de Remessa para Promoção de Exportação (SISPROM) em 2007, que visa simplificar a obtenção do benefício de redução a zero da alíquota do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) incidente sobre remessas ao exterior para pagamento de despesas com promoção de produtos brasileiros no mercado externo.

O aprimoramento do financiamento e da garantia das exportações por meio do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) foi uma das principais ações de destaque no período. Foi incentivado o crédito à exportação, desburocratizando-se os seus procedimentos, bem como foi reestruturado o setor de seguros à exportação de forma a ampliar a abrangência e reduzir os custos. A disponibilização de recursos para financiamento em médio e longo prazos pelo BNDES teve uma média anual de R\$ 14 bilhões no período 2004-2007, o que significa uma expansão real de 45,8% sobre a média anual do período 2000-2003. Também foi criada a modalidade de apoio às exportações para micro e pequenas empresas por meio de empresas-âncora. Os valores desembolsados pelo BNDES no período 2003-2007 (empréstimos e participações de capital) atingiram R\$ 117 bilhões.

## **DESAFIO 21 - INCENTIVAR E FORTALECER AS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS COM O DESENVOLVIMENTO DA CAPACIDADE EMPREENDEDORA**

O Brasil possui mais de 5 milhões de micro e pequenas empresas que respondem conjuntamente por 67% do pessoal ocupado no setor privado<sup>66</sup> e por 98% do número total de empresas formais.

Contudo, apesar de sua relevância para a geração de empregos, em 2003, as micro e pequenas empresas conviviam com uma elevada taxa de mortalidade de 35,9%. Diversos fatores contribuíam para esse problema, como: dificuldade de acesso a crédito, concessão de garantia em empréstimo, elevado tempo de abertura e fechamento de empresas, atraso tecnológico e mão-de-obra desqualificada, dificuldade na comercialização interna e na exportação de produtos e, sobretudo, deficiência gerencial. Todos esses fatores contribuíam também para que parte da atividade produtiva migrasse para a informalidade.

Além de contribuir negativamente no nível de emprego, a informalidade reduz a base contributiva, diminuindo a arrecadação de tributos, causando ausência de amparo da seguridade social oficial para os trabalhadores, gerando concorrência desleal com as empresas formais, e incentivando a comercialização de produtos contrabandeados e “piratas”.

Para combater tal situação, o Governo propôs e implementou uma série de medidas em defesa das micro, pequenas e médias empresas. A principal delas foi a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, ou simplesmente Lei Geral (Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, alterada pela Lei n.º 127, de 14 de agosto de 2007), que trouxe os benefícios de desburocratizar o processo para abertura e fechamento de empresas, estimular o crédito, capacitar empresários e seus trabalhadores, contribuir para o avanço tecnológico, simplificar o recolhimento de impostos por meio da instituição do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) e, um dos benefícios mais importantes, criar condições diferenciadas para que as micro e pequenas empresas participem em licitações públicas, por intermédio do fortalecimento de suas participações nas compras governamentais.

De fato, o Simples Nacional simplifica e reduz a carga tributária destas empresas e, inclusive, aproximadamente 72% das micro e pequenas empresas aderiram ao novo regime, estando aptas a quitar várias obrigações tributárias com a União, com os Estados e com os Municípios por intermédio de um único documento de arrecadação, reduzindo o tempo e as complexidades burocráticas que existiam anteriormente.

Em relação às compras governamentais, o benefício trazido pela Lei Geral foi o de assegurar a preferência para as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas

---

66 Segundo o Observatório Sebrae/SP (2006), RAIS/MTE 2004 – Onde estão as Micro e Pequenas Empresas no Brasil

como critério de desempate, inclusive na modalidade de pregão. Outro ponto importante desta Lei em relação a essas compras foi a possibilidade de se conceder tratamento diferenciado e simplificado para as micro e pequenas empresas, desde que objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, tornando-se poderoso incentivo ao desenvolvimento territorial nas esferas dos entes federativos, sendo facultada aos entes, inclusive, a realização de licitação exclusivamente destinada à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujos valores sejam de até R\$ 80.000,00.

Cabe destacar que as discussões que levaram à proposição do projeto de Lei que depois viria a se transformar na Lei Geral tiveram início no Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, no âmbito do Programa de Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Outras ações desse Programa, que tiveram papel significativo no fortalecimento das micro e pequenas empresas, foram: o Projeto Extensão Industrial Exportadora (PEIEX), importante instrumento para ajudar o segmento empresarial, inclusive médias empresas, a resolver restrições gerenciais e técnicas, com o objetivo de aumentar a competitividade e estimular a entrada no comércio exterior, dificuldade enfrentada principalmente por empresas de pequeno porte, que entre 2004 e 2007 atendeu a 3.479 empresas, com benefício para pouco mais de 48 mil funcionários; e a Pesquisa de Mercado para Arranjos Produtivos Locais (APLs), que possibilitou a realização de estudos e pesquisas para aumentar a competitividade estratégica dos APLs e de suas empresas individualmente no mercado interno. Ao final de 2004 era 11 o número de APLs apoiados pelo Governo Federal, de um total de 456 levantados, que serviram como piloto, enquanto ao final de 2007 o número de APLs apoiados saltou para 153, envolvendo praticamente todos os Estados da Federação.

Cabe mencionar ainda outras importantes iniciativas do Governo, como no caso da Lei de Inovação, que trouxe medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo; e da Lei do Bem, que introduziu incentivos fiscais para a inovação tecnológica das empresas, e instituiu o regime especial de tributação para a plataforma de exportação de serviços de tecnologia da informação e o regime especial de aquisição de bens de capital para empresas exportadoras, um incentivo à modernização do parque industrial.

É importante ressaltar que ainda é cedo para avaliar os efeitos destas Leis no desenvolvimento das micro e pequenas empresas, mas certamente futuros estudos poderão fazer isso, apesar de haver indicativos de que estas Leis tiveram o efeito esperado, uma vez que, em recente pesquisa realizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo (Sebrae-SP), publicada em março de 2008, onde foram entrevistados 3.097 empresários, demonstrou-se que 75% das micro e pequenas empresas são favoráveis à Lei Geral, com 13% de posições contrárias e 12% que ainda não tinham opinião formada sobre a matéria.

Como resultado de todos esses esforços, Estudos realizados pelo Sebrae apontaram que dentre as micro e pequenas empresas criadas de 2000 a 2002, apenas 50,6%

permaneceram no mercado. Entretanto, a mais recente pesquisa encomendada pelo Sebrae indica que a sobrevivência das micro e pequenas empresas para igual período de três anos (2003 a 2005) elevou-se para 78%. Em alguns Estados esse percentual chegou a 85,8%, como é o caso do Espírito Santo, seguidos por Minas Gerais (85,75), Sergipe (85,3%) e o Piauí (84%).

De fato, a taxa de mortalidade das micro e pequenas empresas vem caindo ano a ano. Em 2003, 2004 e 2005 esta taxa foi de 35,9%, 31,3% e 22%, respectivamente. Os estudos do Sebrae apontam ainda que a maior escolaridade dos proprietários das empresas contribuiu para a redução dessa taxa.

No que diz respeito à participação no comércio exterior, verificou-se que o valor exportado pelas micro e pequenas empresas aumentou ano a ano no período de 2004 a 2007. Em 2007, comparativamente a 2003, as exportações desse grupo de empresas aumentaram em 30,8%, contabilizando US\$ 2,56 bilhões em 2007, enquanto o montante exportado era de US\$ 1,91 bilhão em 2003. Verifica-se igualmente que o número de empresas exportadoras no referido grupo cresceu de 11.698 em 2003 para 11.765 em 2007, incremento pouco expressivo de menos de 1% no período, ao contrário do valor exportado que aumentou mais de 30%, significando que as empresas ampliaram o volume de vendas no exterior. O gráfico a seguir demonstra tais evoluções.

**GRÁFICO 73 – EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS – 2003 A 2007  
NÚMERO DE OPERADORES E VALOR EXPORTADO (EM US\$ BILHÃO FOB)**



Fonte: MDIC

## MEGAOBJETIVO III - PROMOÇÃO E EXPANSÃO DA CIDADANIA E FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA

A consolidação da democracia no Brasil consiste em um dos principais eixos da estratégia de longo prazo estabelecida pelo Governo para promover o desenvolvimento sustentável do País, de forma mais igualitária e democrática, nos planos nacional e internacional. Tem por objetivos o fortalecimento da cidadania, a garantia dos direitos humanos, a valorização da diversidade das expressões culturais brasileiras, a transparência do setor público com controle da sociedade, o planejamento participativo e a gestão pública orientada para o cidadão, a segurança pública e a defesa da integridade e da soberania nacionais.

### GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS

No campo dos direitos humanos, a ação do Governo voltou-se para os grupos mais vulneráveis da população, em especial para aqueles que são vítimas de preconceitos e desrespeito a seus direitos de cidadão, ampliando em mais de 200% os recursos destinados aos programas voltados para promoção dos direitos humanos no período do Plano. Dentre as realizações no período, destacam-se:

- a) a instalação de Centros de Referência contra a Homofobia em todas as capitais;
- b) a ampliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para mais 257 mil pessoas com deficiência, totalizando 1,4 milhão de pessoas com deficiência recebendo o benefício ao final de 2007;
- c) o aumento do número de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais, que chegou à marca dos 700 mil alunos em 2006, ao mesmo tempo que, no atendimento inclusivo, as matrículas em escolas comuns chegaram à marca de 325 mil alunos matriculados;
- d) as ações de combate à prática do trabalho escravo, que resultaram na libertação de 16.321 trabalhadores entre os anos de 2004 e 2007.

Assegurar os direitos das populações indígenas foi outro desafio enfrentado pelo Governo no período do PPA, que desenvolveu ações voltadas à promoção social e à garantia do direito a terra, visando a recuperação das condições objetivas de reprodução dos modos de vida dos índios.

Nesse sentido, vale ressaltar que durante o período do PPA, 47 terras, com cerca de 9,6 milhões de hectares, foram declaradas terras indígenas, e outras 47, com cerca de 10,8 milhões de hectares, foram homologadas.

Os esforços implementados pelo Governo no campo dos direitos humanos vêm sendo reconhecidos também no cenário internacional. Em 2006, o Brasil foi eleito pela Organização das Nações Unidas (ONU) para ocupar assentos em dois de seus novos órgãos: o Conselho de Direitos Humanos e a Comissão de Construção da Paz.

## **FORTALECIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA, DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DO COMBATE À CORRUPÇÃO**

Uma nova gestão pública, mais eficiente e orientada para o cidadão, vem sendo construída nos últimos anos. Os eixos de atuação do Governo que impulsionam o alcance desse objetivo são:

- a) o aumento da transparência dos gastos públicos, com a democratização do acesso às realizações do Governo;
- b) a promoção da participação e do controle social;
- c) a modernização das instituições, com uso intensivo da tecnologia da informação;
- d) a valorização dos servidores públicos;
- e) o combate à corrupção.

No período de execução do Plano, o Governo buscou fortalecer os canais de participação da sociedade civil na formulação e no controle dos programas governamentais. Algumas iniciativas chamam a atenção por sua envergadura, com destaque para a realização das 39 conferências setoriais no período 2003-2006, que contou com a participação de mais de dois milhões de pessoas; e, também, para a participação social no processo de discussão e elaboração do PPA 2004-2007, quando foram realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social, com a presença de 2.170 representações de entidades, organizações e movimentos de caráter nacional, regional e temático que atuam em cada Estado. Pela primeira vez na história, um projeto de desenvolvimento para o País foi discutido com segmentos sociais em todos os Estados brasileiros.

Outra ação de estímulo ao controle social, iniciada em 2007, foi o concurso realizado entre alunos do ensino fundamental no âmbito do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, que levou 110 mil crianças a apresentarem trabalhos sobre o tema prevenção e combate à corrupção.

Ainda diante da preocupação com a transparência, o controle dos recursos públicos e o combate à corrupção, o Governo aperfeiçoou os processos de contratação, merecendo destaque a utilização obrigatória do pregão eletrônico na aquisição de bens e serviços comuns, resultando em economia de recursos e melhorias na qualidade dos bens, das obras e dos serviços em geral contratados no âmbito do Governo Federal.

Na mesma direção, a Corregedoria-Geral da União (CGU) inovou ao implantar uma sistemática de fiscalização da aplicação dos recursos federais pelos Municípios, baseada na realização de sorteios dos Municípios a serem fiscalizados. No período 2004 –2007, foram fiscalizados R\$ 6,8 bilhões de recursos públicos federais aplicados em 667 Municípios.

Cabe destacar, ainda, a atuação do Governo no combate à lavagem de dinheiro, à sonegação de impostos, a crimes contra a Previdência Social e a outros crimes contra o erário, que resultaram em centenas de prisões e desmonte de quadrilhas especializadas em fraudes e desvio de recursos públicos.

### **SEGURANÇA PÚBLICA**

O fortalecimento da cidadania implica também compromisso com a melhoria da segurança pública. Por isso, desde 2005, o Governo vem aperfeiçoando o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), realizando a distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para apoio a projetos estaduais de segurança pública, com base em informações sobre os efetivos das polícias, e indicadores sociais, econômicos e de violência nos Estados.

O Governo vem fortalecendo articulação das instituições da área de segurança pública por meio da Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (Rede INFOSEG), instrumento que integra informações de segurança pública, justiça e fiscalização, e que, ao final de 2007, já registrava 40 milhões de acessos e 90 mil usuários em mais de 150 instituições governamentais, envolvidos com segurança pública, justiça e fiscalização.

Outra iniciativa importante foi o Estatuto do Desarmamento, que tem como objetivo aprimorar o controle das armas de fogo no Brasil, definindo normas mais rígidas quanto à aquisição, posse e obrigação de registro de armas de fogo no Território Nacional.

No mesmo sentido, a Campanha Nacional pelo Desarmamento foi criada para diminuir a circulação de armas no País. Por meio da iniciativa, o Estado pagou indenizações que variavam de R\$ 100,00 a R\$ 300,00, dependendo do armamento entregue. Lançada com o objetivo de arrecadar 80 mil armas, a campanha recolheu mais de 450 mil armas de fogo.

Os resultados da ação do Governo Federal na área de segurança pública já se fazem refletir na taxa de homicídios, que diminuiu de 28,2 homicídios por 100 mil habitantes em 2002 para 26,1 em 2005.

### **DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

No plano internacional, o Brasil vem se destacando não apenas pela capacidade de defender seus interesses, mas também por sua reconhecida atuação na construção de relações mais harmoniosas e equilibradas entre os povos.

A luta pela liberalização do comércio internacional em estreita coordenação com outros países em desenvolvimento, sobretudo na área agrícola; e os esforços para a reforma do Conselho de Segurança da ONU, de modo a torná-lo mais representativo da realidade contemporânea, são exemplos da liderança que o Brasil vem exercendo no mundo globalizado. Essa postura em defesa das posições do País junto aos organismos internacionais permitiu a criação do G-20, grupo de países em desenvolvimento que hoje



é ouvido nos fóruns internacionais e reconhecido como legítimo interlocutor do mundo em desenvolvimento.

Durante o período do PPA 2004-2007 buscou-se ainda dar continuidade ao processo de fortalecimento institucional e econômico do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Destacaram-se a inauguração das instalações do Parlamento do Mercosul em 2005 e da Comunidade Sul-Americana de Nações (Unasul) em 2006, que aumentarão a segurança jurídica do processo de integração, e a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), com o objetivo de beneficiar as economias menores e as regiões menos desenvolvidas.

A colaboração do Brasil para a reconstrução do Haiti colocou o País num novo patamar no cenário internacional. Desde 2004, o Brasil detém o comando militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), realizando obras importantes para a recuperação da infra-estrutura haitiana e contribuindo decisivamente para o transcurso pacífico da eleição presidencial daquele país.

Na ação Contra a Fome e a Pobreza, que reúne o Brasil, o Chile, a Espanha, a Alemanha, a França e a Argélia, o Brasil continuou a liderar os esforços de mobilização para a identificação de fontes inovadoras de financiamento do combate à fome e à pobreza. Em Davos (na Suíça), no G-8 e no Plenário das Nações Unidas, o Brasil propôs um fundo mundial contra a fome, com adesão imediata de 60 chefes de Estado e apoio de outros 140.

Outro destaque no campo das relações internacionais foram as visitas do Presidente da República à África, com o objetivo de estabelecer parcerias de cooperação econômica, técnica, cultural e em ciência e tecnologia, que contribuam ativamente para o desenvolvimento econômico e social daquele continente.

Outros eventos ocorreram no período 2004-2007, merecendo destaque:

- a) em 2005, o Brasil sediou a primeira Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA);
- b) em 2006 foram realizados os seguintes eventos:
  - III Reunião da Comissão Mista Trilateral do Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul),
  - I Cúpula de Chefes de Estado e Governo do IBAS,
  - XXVII Período Extraordinário de Sessões da Corte Interamericana de Direitos Humanos,
  - Conferência Regional das Américas sobre avanços e desafios no plano de ação contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e as intolerâncias correlatas,

- operação de retirada de 4 mil brasileiros do Líbano, a maior do gênero já executada pelo Brasil, sendo que 2.678 nacionais foram transportados de volta para o Brasil;
- c) em 2007 - na Conferência de Doadores para os Territórios Palestinos, em Paris, na França, o Brasil anunciou contribuição para atividades de cunho humanitário nos territórios palestinos e para o fortalecimento institucional da Autoridade Nacional Palestina (ANP). Além disso, o Brasil participou ativamente da criação da Central Internacional de Compra de Medicamentos para combate à Aids, à malária e à tuberculose, Fundo Internacional para a Compra de Medicamentos (UNITAID).

### **SOBERANIA NACIONAL**

Por sua dimensão territorial, com um amplo espaço a ser defendido, o Brasil tem que contar com um sistema de defesa eficaz, baseado na interoperabilidade e interconectividade das suas Forças Armadas; na capacidade do Exército, da Marinha e da Aeronáutica de atuar de forma combinada, em sistemas integrados de logística e mobilização em uma força altamente qualificada.

A proteção da Amazônia brasileira, em especial, tem se constituído em tarefa de importância estratégica, a fim de impedir a formação de consensos contrários aos interesses nacionais.

Nesse sentido, o Governo vem aumentando a presença do Estado na região por meio de programas voltados para o fortalecimento da defesa da Amazônia e para a promoção social e econômica na região ao norte do rio Solimões e do Amazonas e na área de 150 km na faixa de fronteira, com objetivo de promover a fixação do homem nessas áreas.

No plano externo, cabe ressaltar que o reconhecimento do Brasil como potência mundial e, conseqüentemente, a intensificação da participação do País na intermediação de conflitos internacionais implica a manutenção de uma força preparada para integrar missões internacionais de manutenção da paz.

De igual importância para a defesa é a capacidade da indústria nacional de produzir itens estratégicos, como mísseis, aeronaves, carros de combate, navios e componentes eletrônicos, buscando minimizar a dependência externa do Brasil relativa a esses meios.

Após a apresentação da síntese dos principais eixos do Megaobjetivo III, serão apresentadas a seguir as avaliações dos nove desafios enfrentados pelo Governo no período do PPA 2004-2007 para promover a cidadania e fortalecer a democracia.

## **DESAFIO 22 - FORTALECER A CIDADANIA COM A GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS, RESPEITANDO A DIVERSIDADE DAS RELAÇÕES HUMANAS.**

A garantia dos direitos humanos,<sup>67</sup> como compromisso firmado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1948, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>68</sup> e tutelada pela Constituição Federal de 1988 sob o título Dos Direitos e Garantias Fundamentais, constitui condição inafastável para o pleno exercício da cidadania.

A atuação do Estado no campo dos direitos humanos está voltada fundamentalmente para a ampliação do acesso de grupos mais vulneráveis da população a seus direitos de cidadania em especial os segmentos vítimas de preconceitos e discriminação, por meio do aprimoramento das instituições públicas e do fortalecimento do diálogo com a sociedade. Busca-se promover a cultura de paz, denunciar preconceitos e difundir a valorização da liberdade, da solidariedade e do respeito ao próximo.

Para enfrentar o presente desafio, o Governo Federal estruturou a sua atuação em três grandes linhas:

- a) Promoção dos direitos de grupos mais vulneráveis e vítimas de discriminação, com destaque para as pessoas com deficiência ou com necessidades especiais e *Gays*, *Lésbicas*, *Bissexuais*, *Travestis*, *Transexuais* e *Transgêneros* (GLBT);
- b) promoção dos direitos de vítimas de tortura e pessoas submetidas a trabalho escravo;
- c) promoção dos direitos humanos no caso concreto, mediante a garantia do acesso a direitos básicos e tutela jurisdicional específica.

Para promover a defesa dos direitos humanos, um importante instrumento utilizado pelo Governo Federal é o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), criado em 16 de março de 1964 pela Lei n.º 4.319,<sup>69</sup> sendo a sua principal atribuição receber denúncias e investigar, em conjunto com as autoridades competentes locais, violações de direitos humanos de especial gravidade com abrangência nacional.

67 “Por direitos humanos ou direitos do homem são, modernamente, entendidos aqueles direitos fundamentais que o homem possui pelo fato de ser homem, por sua própria natureza humana, pela dignidade que a ela é inerente. São direitos que não resultam de uma concessão da sociedade política. Pelo contrário, são direitos que a sociedade política tem o dever de consagrar e garantir”. (HERKENHOFF, João Baptista. *Gênese dos Direitos Humanos*. V. I. Guarulhos: Acadêmica, 1994).

68 Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948.

69 O CDDPH é composto por:

- a) representantes do Poder Executivo Federal ligados à defesa dos direitos humanos;
- b) representante do Ministério Público Federal (MPF);
- c) Associação Brasileira de Educação (ABE);
- d) Associação Brasileira de Imprensa (ABI);
- e) Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB);
- f) representantes do Poder Legislativo Federal;
- g) professores de Direito Constitucional e de Direito Penal.

Uma das metas do PPA 2004-2007 era a implantação de conselhos de direitos humanos, nos moldes do CDDPH, em todas as 27 unidades da Federação. Ao final de 2007, contudo, seis Estados ainda não possuíam conselhos (Acre, Amapá, Roraima, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins) e, em outros cinco Estados, os conselhos existentes estavam inativos (Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Rio de Janeiro e Rondônia).

Por outro lado, os gastos públicos direcionados ao enfrentamento do presente desafio, por meio dos principais programas ligados ao tema, foram crescentes ao longo do Plano, conforme a tabela abaixo:

**TABELA 59 – EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS DO PPA 2004-2007  
(VALORES CORRIGIDOS PELO IPC-A PARA DEZEMBRO DE 2007)**

Programas PPA	2004	2005	2006	2007
Direitos Humanos <sup>(1)</sup>	6.006.295	10.841.926	17.912.713	16.899.815
Pessoas com Deficiência	2.303.652	2.303.491	5.402.373	4.572.693
Acessibilidade	990.672	1.086.151	1.542.968	1.663.983
Trabalho Escravo	6.052.377	6.530.928	9.583.275	11.602.956
Assistência Jurídica	12.937.192	28.993.677	42.740.329	70.303.106

Fonte: SIGPlan.

Nota: <sup>(1)</sup> Exclusive gastos com indenização a anistiados políticos e familiares de vítimas de tortura no regime militar.

No que concerne à primeira linha estratégica, promoção dos direitos de grupos mais vulneráveis e vítimas de discriminação, aqui se faz destaque a dois segmentos populacionais específicos: GLBT e pessoas com deficiência.

Apesar de não haver dados oficiais sobre brasileiros gays, lésbicas, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros, todos estes constituem um grupo que ao longo da história vem sendo vítima de discriminação e preconceito, sem mencionar manifestações violentas e dificuldades de acesso a serviços e bens públicos. As violações de direitos desse segmento da população são graves, incluindo casos de ameaças, torturas e assassinatos, o que implica vulnerabilidade e alto risco.

Em 2004, foi lançada a iniciativa Brasil sem homofobia, voltada para a promoção da cidadania homossexual e para o combate à discriminação e violência, que definiu ações de cooperação internacional e de promoção de direitos nas áreas de segurança, gênero, racismo e homofobia.

Dentre as principais realizações no período, deve ser destacada a instalação de 47 Centros de Referência contra a homofobia, em todas as capitais e Municípios-pólo no interior, e a instalação de sete Núcleos de Estudo para a Prevenção e Combate à homofobia, junto a universidades.

No caso de pessoas com deficiência, a informação disponível sobre a questão, no Brasil, data de 2000, ano do censo demográfico. As pessoas com deficiência correspondiam, então, a

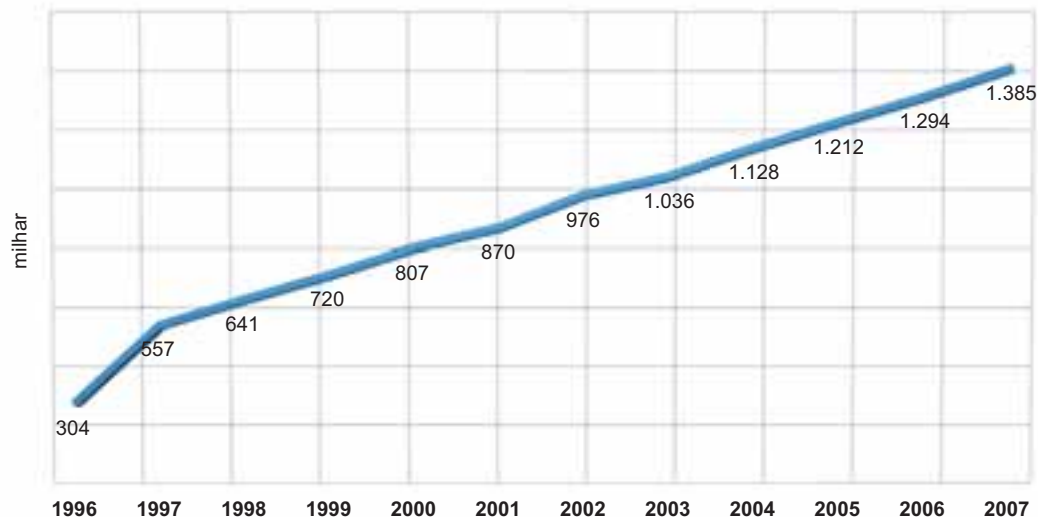
14,5% da população brasileira. A deficiência visual era a mais significativa, sucedida pelas deficiências físicas ou motoras, pela deficiência auditiva e pela deficiência mental.

A taxa de ocupação das pessoas com deficiência, em 2000, era cerca de 11% inferior à taxa de ocupação das pessoas sem nenhum tipo de deficiência e seu rendimento também era menor. Neste sentido, vale frisar a importância da atuação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) na fiscalização do cumprimento da Lei de Cotas para Deficientes em empresas com mais de 100 empregados (Lei n.º 8.213, de 24 de junho de 1991), buscando garantir a efetividade desta.

Em relação à renda domiciliar das pessoas com deficiência, do mesmo modo que na distribuição de rendimentos da população total, concentra-se na faixa de um a três salários mínimos, indicando a importância do recebimento do BPC no valor de um salário mínimo na composição da renda domiciliar e, conseqüentemente, na melhoria das condições de vida.

No período do Plano, 257 mil pessoas com deficiência incapacitante para o trabalho e que não têm outros meios para prover sua subsistência passaram a receber o BPC. Ao final de 2007, 1,39 milhão de pessoas com deficiência recebiam o benefício.

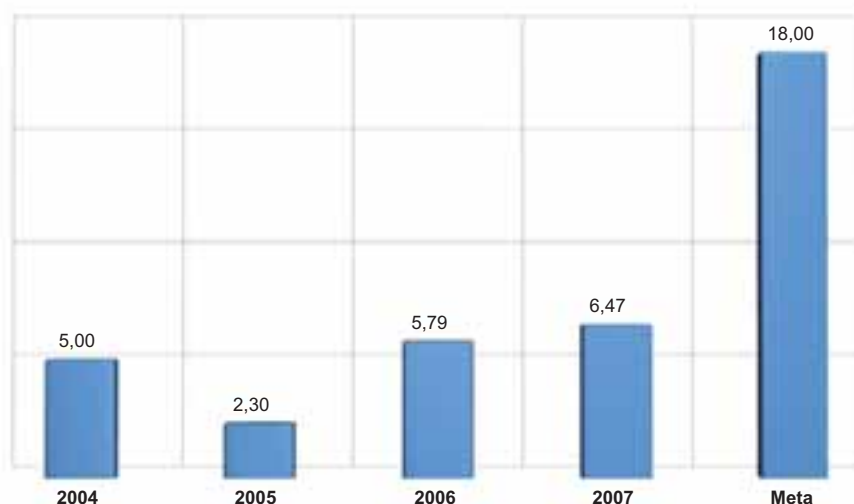
**GRÁFICO 74 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA ATENDIDAS COM O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC (1996-2007)**



Fonte: MDS.

Em relação à acessibilidade de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, um aspecto importante é a acessibilidade aos serviços de transporte coletivo, cuja evolução ao longo do período do PPA 2004-2007 está demonstrada no gráfico a seguir.

**GRÁFICO 75 – TAXA DE ÔNIBUS URBANOS ACESSÍVEIS A PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA - (%)**



Fonte: SIGPlan.

Apesar do resultado obtido estar aquém do planejado, é preciso destacar que o Decreto n.º 5.294, de 1º de dezembro de 2004, que regulamenta a matéria, concede um prazo de 10 anos para a adequação total da frota, ou seja, até o final do ano 2014.

Outro indicador importante ligado às pessoas com deficiência é a taxa de inclusão escolar na educação básica. A taxa apurada em 2007 foi de 19,32%. Conforme informações do Ministério da Educação (MEC), foi registrada uma queda de 8% no número de matrículas entre os anos de 2006 e 2007, que se justifica pela mudança de metodologia no sistema de coleta de dados no censo escolar. Entre 1998 e 2006, houve crescimento de 107,6% no total de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais, passando de 337 mil alunos para 700 mil. No atendimento inclusivo – realizado em classes comuns de escolas comuns – houve crescimento de 640% das matrículas, passando de cerca de 44 mil, em 1998, para 325 mil, em 2006.

Em relação à segunda linha estratégica, promoção dos direitos de vítimas de tortura e pessoas submetidas a trabalho escravo, merece destaque a libertação de pessoas submetidas a trabalho escravo: total de 16.321 trabalhadores libertados entre os anos de 2004 e 2007.

Na área de promoção dos direitos de vítimas de tortura, um produto importante foi a publicação, em 2007, do livro-relatório Direito à Memória e à Verdade, elaborado pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), que traz informações sobre violações dos direitos humanos ocorridas durante o regime militar.

Outro dado importante diz respeito às indenizações pagas para anistiados políticos (Lei n.º 10.559, de 13 de novembro de 2002); anistiados políticos militares (Lei 10.559/02);

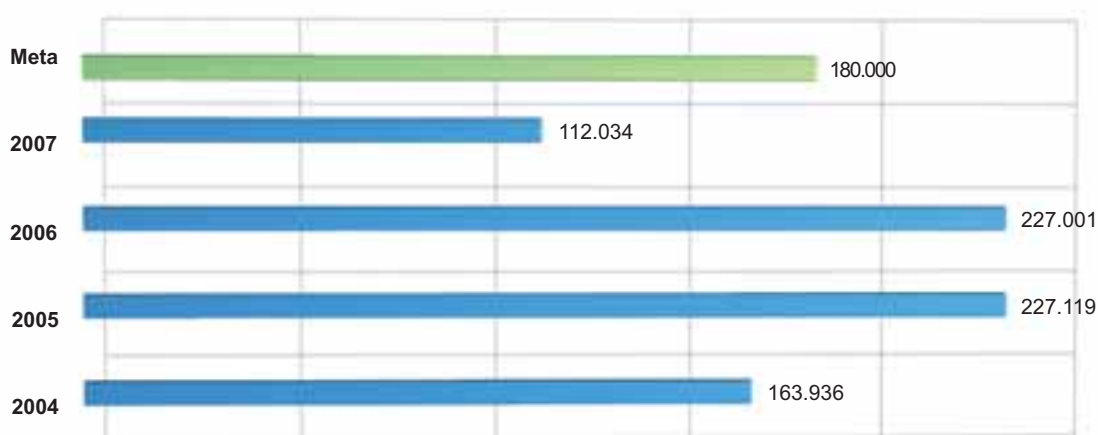
familiares de mortos e desaparecidos em razão da participação em atividades políticas (Lei n.º 9.140, de 4 de dezembro de 1995); e vítimas de violação das obrigações contraídas pela União por meio da adesão a tratados internacionais de proteção dos direitos humanos.

Só no ano de 2007, foram executados cerca de R\$ 867,5 milhões para pagamentos dessa natureza. Se considerado todo o período do Plano, entre os anos de 2004 e 2007, foram cerca de R\$ 2 bilhões pagos em indenizações relacionadas à política de promoção e defesa dos direitos humanos.

Por fim, na terceira linha estratégica, promoção dos direitos humanos no caso concreto, deve ser destacada a ampliação dos gastos realizados com a Defensoria Pública da União (DPU), que passaram de cerca de R\$ 13 milhões, em 2004, para mais de R\$ 70 milhões em 2007.

Em relação ao número de cidadãos assistidos, é possível afirmar que a DPU foi capaz de atingir a meta estipulada no PPA 2004-2007, embora o número de cidadãos assistidos registre queda a partir do ano de 2005, conforme gráfico abaixo:

**GRÁFICO 76 – NÚMERO DE CIDADÃOS ASSISTIDOS  
PELA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (2004-2007)**



Fonte: SIGPlan.

Outra iniciativa importante no âmbito da terceira linha estratégica foi o apoio a serviços de orientação jurídica gratuita, mediação de conflitos, informação em direitos humanos e fornecimento de documentação civil básica, conhecida como Balcão de Direitos. Entre 2004 e 2007, mais de 557 mil pessoas foram beneficiadas, em cerca de 270 Municípios em 18 unidades da Federação.

## **DESAFIO 23 - GARANTIR A INTEGRIDADE DOS POVOS INDÍGENAS, RESPEITANDO SUA IDENTIDADE CULTURAL E ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA**

Cabe ao Estado brasileiro a garantia dos direitos das populações indígenas a terra, sua organização social, seus costumes, sua língua, suas crenças e suas tradições. Essas populações enfrentam, em sua grande maioria, uma acelerada e complexa transformação social e têm que buscar novas respostas para sua sobrevivência física e cultural. A garantia desses direitos constitui um enorme desafio em razão da grande diversidade cultural, da dispersão geográfica, além do preconceito e da vulnerabilidade dos povos indígenas, em relação aos demais cidadãos brasileiros.

Segundo dados da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), no Brasil existem 530 mil índios vivendo em 615 terras indígenas. Estima-se, ainda, que existam entre 100 mil e 190 mil índios vivendo fora das terras indígenas, inclusive em áreas urbanas. A FUNAI contabiliza, ainda, 67 referências da existência de índios autônomos, povos que vivem isolados desde o descobrimento do País. Com efeito, os mais de 720 mil indígenas identificados distribuem-se por todos os Estados da Federação, pertencem a cerca de 220 etnias distintas e falam aproximadamente 180 línguas diferentes. Contudo, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2006 apontam para a existência de 519 mil índios no Brasil.

As duas fontes atestam que a grande maioria dos índios vive atualmente em contato permanente com os demais membros da sociedade. Por isso, a proteção territorial, a partir da demarcação das terras indígenas, apesar de necessária, não é suficiente para garantir a esses povos a proteção de sua organização sócio-econômica e de sua identidade cultural. Atualmente, as terras indígenas reconhecidas somam pouco mais de um milhão de quilômetros quadrados (km<sup>2</sup>), o que corresponde a 12% do Território Nacional. No mesmo sentido, as frentes de expansão econômica e o adensamento populacional em regiões tidas como remotas estão resultando em crescente proximidade e aumento do contato entre comunidades indígenas e não indígenas, sujeitando aquelas a situações de risco a sua integridade física ou sócio-cultural.

Essa situação impõe ao Governo duas ações para a manutenção ou a recuperação das condições objetivas de reprodução dos modos de vida dos índios: a garantia das Terras Indígenas e a promoção social dos povos indígenas.

O processo de demarcação das terras indígenas avançou significativamente nas últimas duas décadas, mas ainda se encontra distante da conclusão. Aproximadamente uma centena de terras indígenas ainda precisa de estudos de identificação e delimitação, além de eventuais revisões de demarcações realizadas de maneira incorreta.

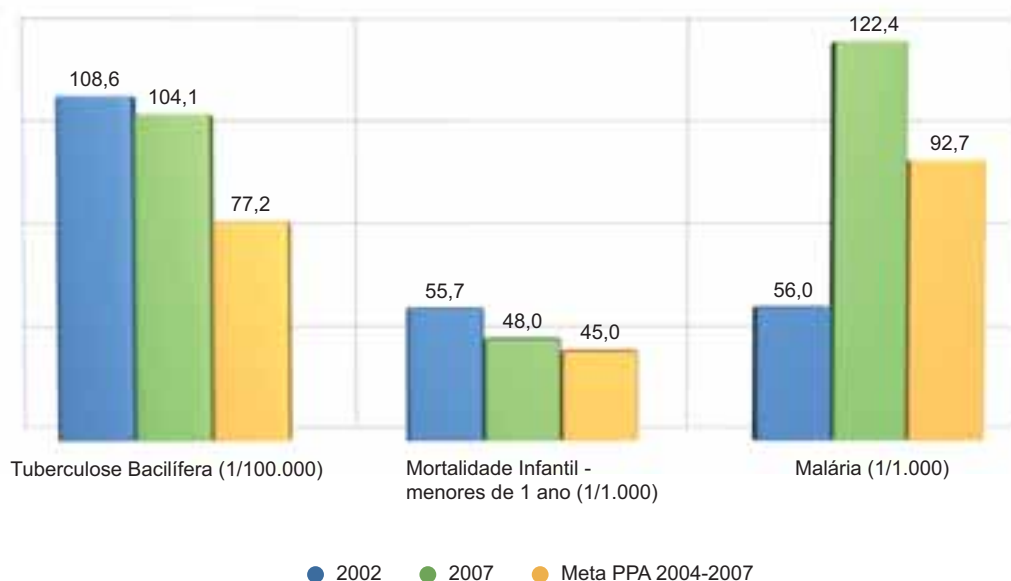
No âmbito da proteção desse patrimônio indígena, durante o período do PPA, 47 terras indígenas foram declaradas (cerca de 9,6 milhões de hectares), 47 homologadas (cerca de 10,8 milhões de hectares), 48 registradas em cartório e 53 registradas na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/MP).



De acordo com a FUNAI, das 615 Terras Indígenas já identificadas, 398 já foram registradas. Dessa forma, a proporção de Terras indígenas registradas ao final do PPA 2004-2007 foi de 64,7%, abaixo da meta prevista que era de 80,4%. Assim, apesar dos avanços, o desempenho insuficiente é atribuído tanto a fatores e ameaças externas, ligadas à disputa da terra e de seus recursos naturais (como grilagem, extração ilegal de madeira, exploração ilegal de mineração, caça e pesca clandestinas, entre outros), como à fragilidade institucional da FUNAI, órgão responsável pela condução do processo de demarcação, caracterizado principalmente pela escassez de servidores e pela estrutura inadequada de informação e coordenação das unidades descentralizadas.

A fragilidade institucional também é uma das principais restrições à prestação dos serviços sociais básicos aos indígenas. Soma-se a ela a dificuldade na implementação de políticas transversais. Os indicadores oferecidos para acompanhamento do PPA 2004-2007 restringiram-se à área de saúde, e também tiveram um desempenho abaixo do esperado, apesar da evolução, principalmente na diminuição da mortalidade infantil, conforme o gráfico abaixo (a variação aparentemente maior no indicador de malária se deve à alteração no cálculo do indicador).

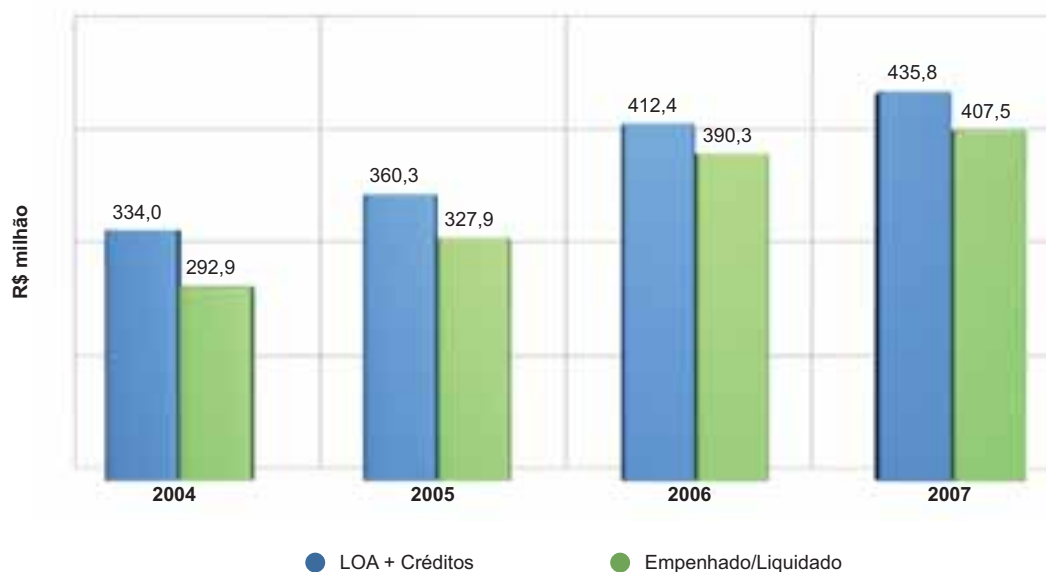
**GRÁFICO 77 – INDICADORES DE SAÚDE INDÍGENA**



Fonte: SIGPlan.

Os recursos orçamentários ainda são insuficientes para a assistência social aos povos indígenas, mas durante o período do Plano as dotações dos programas gerenciados pela FUNAI foram aumentando a cada ano. O gráfico 78 ilustra essa evolução, e mostra que o orçamento no ano de 2007 foi cerca de 30% superior ao de 2004.

**GRÁFICO 78 – EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS DO PPA 2004-2007  
(VALORES CORRIGIDOS PELO IPC-A PARA DEZEMBRO DE 2007)**



Fonte: SIGPlan.

Não obstante o desempenho dos indicadores dos programas, o período do Plano Brasil de Todos marcou importantes avanços na política indigenista, dentre eles a realização da Conferência Nacional dos Povos Indígenas, em abril de 2006, da qual participaram 900 delegados representando 173 etnias indígenas. Como resultado, foi encaminhado um documento final a diversas autoridades do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, apresentando sugestões para subsidiar a construção de uma nova política indigenista.

Diante das restrições, o grande desafio para o indigenismo brasileiro é a construção de um modelo de desenvolvimento econômico adequado à realidade indígena, que contemple tanto a necessidade de geração de renda e melhoria do bem-estar dos povos quanto as exigências de preservação dos recursos naturais e dos aspectos culturais distintivos das sociedades indígenas.

Para a superação desse desafio será necessário recuperar a capacidade institucional da FUNAI na coordenação da política indigenista; aprimorar a integração das ações do Estado no tocante às políticas destinadas aos índios; garantir os direitos ao patrimônio territorial indígena e promover o etnodesenvolvimento sustentável dos povos; prover os serviços de assistência social básica; e garantir aos povos indígenas a propriedade intelectual sobre seus conhecimentos tradicionais, associados ao patrimônio genético e cultural.

## DESAFIO 24 - VALORIZAR A DIVERSIDADE DAS EXPRESSÕES CULTURAIS NACIONAIS E REGIONAIS

À época da elaboração do PPA2004-2007, a preocupação, no que tange à questão da cultura, era o acesso limitado da população aos produtos culturais, bem como os entraves à produção e à expressão da diversidade das culturas locais. Dessa maneira, o acesso e a democratização foram dois dos aspectos principais das políticas culturais para o período.

As dinâmicas culturais dependem do desenvolvimento das atividades sócio-econômicas e estão intimamente relacionadas com os processos de desenvolvimento setorial, regional e nacional. A produção cultural brasileira é dinâmica e plural, mas é desigualmente distribuída no espaço regional e sua produção não é acessível a todos.

Foi preciso abrir espaço para expressão das peculiaridades culturais do País, resgatar os traços peculiares da identidade brasileira em formas de expressão de cunho universal, ou seja, realizar um amplo processo de inclusão cultural, garantindo progressivamente o acesso à fruição e à produção, bem como a livre circulação de idéias e de formas de expressão artística, fomentando a formação e prática de atividades culturais e de lazer.

O segmento cultural se concentrou em “incluir na cultura”, franqueando a todos o acesso à produção e ao consumo de bens e serviços simbólicos, e “incluir pela cultura”, como setor dinâmico da economia, enquanto atividade econômica geradora de emprego e renda.

O Programa Cultura, Educação e Cidadania, implantado em 2004, tornou-se a principal iniciativa para ampliar e garantir o acesso de comunidades excluídas aos bens culturais e aos meios de fruição, produção e difusão das artes e do patrimônio cultural popular. É também uma das prioridades da Agenda Social- Mais Cultura, com destaque para os pontos de cultura - unidades de recepção e disseminação de bens culturais em comunidades que se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais. O objetivo é estimular iniciativas já existentes, por meio de transferência de recursos e da doação de *kits* de cultura digital.

No período do PPA 2004-2007, foram apoiados 742 pontos de cultura, o que representa uma inflexão importante na política cultural brasileira, na direção da desconcentração da fruição e do fazer cultural, tanto entre regiões do País quanto dentro dos espaços de uma cidade ou localidade.

Com o Programa Livro Aberto, cujo objetivo é dotar cada Município brasileiro com pelo menos uma biblioteca, chegou-se, ao final de 2007, com apenas 6% dos Municípios aguardando a instalação desse equipamento. O Engenho das Artes, que incentiva a produção artística em suas diversas modalidades, contribuiu para o aumento das profissões das artes e dos espetáculos, onde o número de ocupações cresceu 16% no período.

Em relação ao princípio de valorização da diversidade, os programas Cultura Afro-brasileira e Identidade e Diversidade Cultural, além dos inúmeros encontros realizados e do fomento

de ações locais, foram importantes para a valorização de grupos sob estigma. Destaca-se ainda o protagonismo do Ministério da Cultura (MinC) na recente criação da TV pública, que certamente pode proporcionar acesso aos grupos excluídos da grande mídia.

Outro importante avanço para a política cultural foi a aprovação da Emenda Constitucional n.º 48, em 2005, estabelecendo o Plano Nacional de Cultura (PNC), de duração plurianual, visando o desenvolvimento cultural do País e a necessária integração das ações do Poder Público. Em 2007, foram lançadas as diretrizes do PNC referentes ao fortalecimento da ação do Estado no planejamento, na execução de políticas culturais, na proteção e na valorização da diversidade artística e cultural, na universalização do acesso à fruição e à produção cultural, na ampliação da participação da cultura no desenvolvimento sócio-econômico sustentável e na consolidação dos sistemas de participação social na gestão das políticas culturais. Em dezembro do mesmo ano, foi instalado o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), com a função de acompanhar e fiscalizar a execução do PNC, dentre outras funções.

A Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005, deliberou sobre o Sistema Nacional de Cultura (SNC), o qual desencadeou o processo de pactuação e condução de políticas culturais integradas, democráticas e participativas, proporcionando um mecanismo de interlocução das diferentes esferas de Governo. Dos Municípios brasileiros, 1.888 (34%) aderiram ao SNC.

Cabe citar a relevância do financiamento ao segmento proporcionado pela aplicação da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual, que em 2007 permitiram a captação de mais de R\$ 1 bilhão, diante dos R\$ 544,9 milhões de 2003.

Cabe ressaltar que a política de cultura ainda lida com desafios como a pouca efetividade do setor público no que tange à cultura, que está associada à dimensão da questão e à escassez de recursos. Nesse sentido é indispensável pensar a produção e o consumo culturais à luz da noção de cidadania, cristalizando uma agenda que faça da intervenção cultural pública fator decisivo da reconstrução de espaços de fruição e produção acessíveis. A iniciativa Mais Cultura, constante do PPA 2008-2011, será um alento nesse sentido.

Assim, aumentar instrumentos e recursos para o fomento (oferta de bens culturais), dispor de maior articulação com as políticas de educação para formar o gosto (demandantes e produtores de bens) e ampliar os espaços públicos culturais para a produção ou a fruição são as premissas das políticas culturais para o próximo quadriênio.

## **DESAFIO 25 - GARANTIR A SEGURANÇA PÚBLICA COM A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS E INTEGRADAS**

Nos últimos anos é notório o agravamento das taxas de criminalidade no Brasil, destacando-se os altíssimos índices de crimes contra a vida e a concentração da vitimização letal entre jovens do sexo masculino, pobres, negros e residentes nas periferias dos centros urbanos. Parte desses homicídios está relacionada com a disseminação descontrolada de armas de fogo, a maioria portada ilegalmente, agravando os efeitos de delitos de menor potencial ofensivo e transformando conflitos interpessoais simples em crimes. Conseqüentemente, a sensação de medo e insegurança aumenta ao mesmo tempo em que se amplia o descrédito nas instituições do sistema de justiça.

Nesse sentido, havia um consenso no debate sobre a violência urbana e a criminalidade no País, que se traduzia na crença de que a solução para o problema era garantir segurança pública por meio da implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas. A idéia era superar a fragmentação do sistema de justiça criminal brasileiro.

O Governo deu início à implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), forma pela qual substituiu a atuação federal até então restrita à análise e financiamento dos projetos enviados pelos entes, por uma dinâmica de maior parceria e cooperação.

O repasse de recursos aos Estados passou a ser condicionado à elaboração de planos estaduais de segurança pública, em consonância com o plano do Governo Federal. A partir de 2005, o mecanismo de distribuição de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi aprimorado por meio da criação de um índice composto por estatísticas dos Estados. Em 2006, o sistema incorporou à análise as estatísticas criminais e os resultados do monitoramento e da avaliação de implantação do SUSP, contribuindo para uma evolução nas relações entre os entes na prevenção e no controle da criminalidade.

Além de institucionalizar o repasse de recursos, o Governo Federal trabalhou para melhor coordenação das políticas de segurança por meio da implantação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) nos Estados e na região Sudeste, formados por representantes do Estado, do Ministério da Justiça (MJ) e das polícias da União, com o objetivo de auxiliar no arranjo das operações das secretarias estaduais e dar suporte à investigação e à repressão ao crime organizado.

Fortalecer a integração também foi o motivo que levou o Governo a lançar a nova Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (Rede INFOSEG), instrumento que integra informações de segurança pública, justiça e fiscalização. Ao final de 2007, a INFOSEG contava mais de 150 instituições governamentais.

Outro fator de indução para a implantação do SUSP foi a criação da Força Nacional de Segurança Pública, com a capacitação, no período do PPA, de 7.991 policiais.

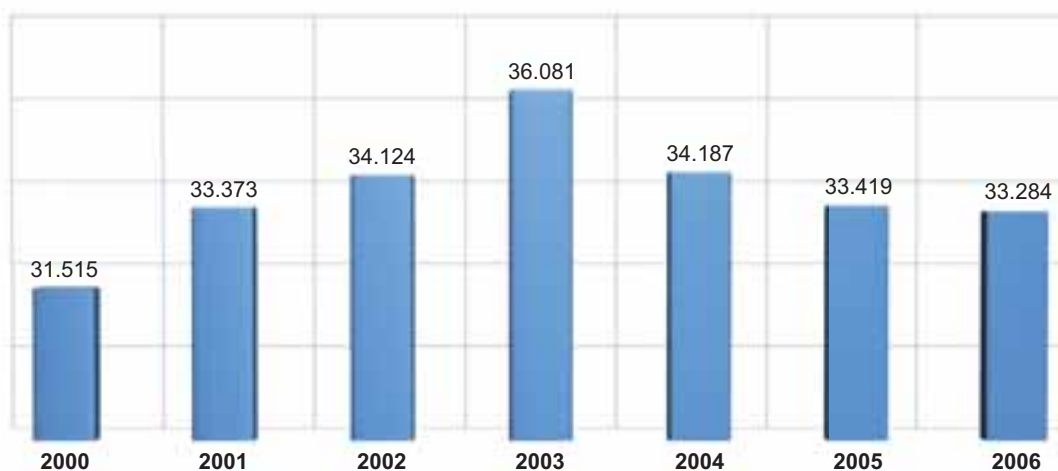
Duas outras iniciativas também se destacam no âmbito do SUSP, a instituição do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública (SINESPJC), e o enfoque na valorização do profissional de segurança pública.

Importante elemento para a política de segurança pública foi o Estatuto do Desarmamento, que ao definir normas mais rígidas quanto à aquisição, à posse e à obrigação de registro das armas de fogo no Brasil, aprimorou o controle destas no País.

No mesmo sentido, a Campanha Nacional pelo Desarmamento foi criada para diminuir a circulação de armas no País. Por meio da iniciativa, o Estado pagou indenizações que variavam de R\$ 100,00 a R\$ 300,00, dependendo do armamento entregue. Lançada com o objetivo de arrecadar 80 mil armas, a campanha recolheu mais de 450 mil armas de fogo.

Apesar da dificuldade de serem estabelecidas relações entre essas políticas e a queda na taxa de homicídios, é possível relacionar tanto o estatuto quanto a campanha com a diminuição desse tipo de violência. O gráfico 79 ilustra essa relação, apontando a queda no número de homicídios causados por armas de fogo a partir de 2003. A proporção de homicídios causados por armas de fogo também caiu no período, passando de 77,9% em 2003 para 74,4% em 2006.

**GRÁFICO 79 – NÚMERO DE HOMICÍDIOS POR ARMAS DE FOGO (2000-2006)**



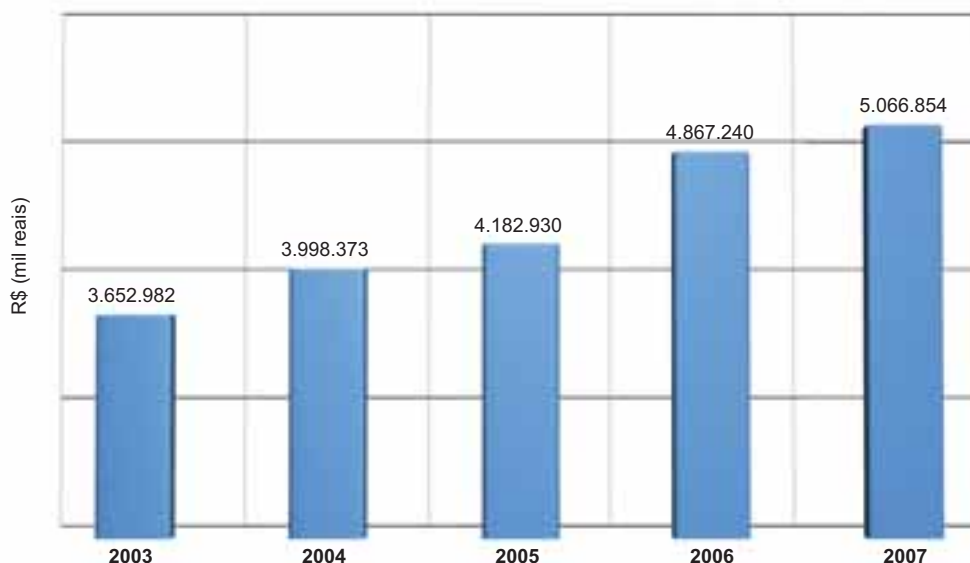
Fonte: Microdados SIM/SVS/MS, em Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros. Elaboração: SPI/MP.

Além das políticas de desarmamento, a redução das desigualdades, a garantia de renda mínima, a diminuição do desemprego e a adoção de políticas locais de segurança pública certamente contribuíram para a redução da taxa de homicídios, que diminuiu de 28,2 homicídios por 100 mil habitantes em 2002 para 26,1 em 2005.

Outro destaque na política de segurança pública foi o aumento dos recursos destinados às polícias da União. No período do Plano, o orçamento destinado à Polícia Federal (PF) e à Polícia Rodoviária Federal (PRF) aumentou 38,7% em termos reais (gráfico 80). Além do investimento nas instalações físicas e no reaparelhamento, boa parte desses recursos

foi aplicada na contratação de servidores e no aumento da remuneração dos policiais. Hoje, estão atuando 5.404 novos servidores das polícias da União contratados no período do Plano, número que representou um aumento de mais de 550% nas contratações em relação ao Plano anterior. A reconstituição das forças policiais teve impacto direto no número de operações realizadas e, conseqüentemente, na repressão ao crime organizado, resgatando a imagem das polícias da União.

**GRÁFICO 80 – ORÇAMENTO DAS POLÍCIAS DA UNIÃO (2003-2007)**



Fonte: SIGA Brasil. Elaboração: SPI/MP.

A criação do Sistema Penitenciário Federal (SPF), concebido com o intuito de desarticular o crime organizado nos sistemas estaduais por meio do isolamento de líderes e de outros presos de alta periculosidade, também foi importante aspecto da política. Em 2007, o funcionamento das duas primeiras unidades, em Campo Grande (MS) e Catanduvas (PR), teve impacto positivo na manutenção da ordem nos sistemas estaduais, de modo que em tal ano não houve registro de incidente relevante relacionado com a atuação de facções criminosas no interior de estabelecimentos penais dos Estados.

Entretanto, apesar da evolução na condução da política de segurança, persistem obstáculos graves para a constituição de um ambiente social pacífico. A implementação do SUSP, apesar da indução do Governo Federal, ainda é algo que está distante de um funcionamento razoável. O País precisa superar o conflito de interesses políticos no interior das instituições de segurança, passo que será dado na medida em que a sociedade civil aumentar sua participação na política de segurança. O apoio à criação de conselhos e ouvidorias certamente contribuirá para que se caminhe na direção de um maior controle social e na efetividade do SUSP.

Outra intervenção que se faz necessária é a de apoio aos Estados no combate às demais causas da violência - àquelas relacionadas com a ausência do Estado no cotidiano da população desfavorecida. É justamente essa a intenção do Programa Nacional de Segurança Pública

com Cidadania (PRONASCI), uma iniciativa constante do PPA 2008–2011, com ênfase na prevenção, com foco etário, territorial e social, que objetiva resgatar adolescentes e jovens adultos vítimas da violência, em situação de risco social ou em conflito com a Lei.

No que se refere à política penitenciária, também é necessário evoluir muito. Apesar dos esforços, o sistema penitenciário não consegue cumprir duas de suas funções primordiais: a guarda de indivíduos que atentaram contra a ordem pública e a ressocialização dos apenados. O percentual de presos que trabalha e que estuda está muito aquém do desejável, o índice de reincidência é altíssimo e o *deficit* de vagas no sistema aumenta a taxas assustadoras, ou seja, a capacidade de criação de vagas no sistema penitenciário tem sido insuficiente diante da inclusão de apenados. Por isso, é necessário priorizar o fortalecimento do sistema de acompanhamento de execução de penas e de medidas alternativas. Os apenados submetidos a penas alternativas levam a uma taxa de reincidência significativamente menor do que aqueles submetidos às penas privativas de liberdade, contribuindo para a diminuição do *deficit* de vagas no sistema prisional e do índice de reincidência criminal. Da mesma forma, faz-se mister investir na recuperação dos apenados, com a criação de condições para que eles retornem ao convívio harmônico em sociedade.



## DESAFIO 26 - PRESERVAR A SOBERANIA E A INTEGRIDADE NACIONAL

A preservação da integridade e da soberania, nos seus múltiplos aspectos, é responsabilidade de toda a sociedade, pois exige um esforço global, já que não se baseia exclusivamente no aspecto militar, mas compreende, também, o âmbito político, o econômico, o social e o científico-tecnológico.

Em contrapartida, não é possível conceber um sistema de defesa do País sem contar com a existência de uma estrutura militar com essa destinação específica, bem aparelhada e dotada dos meios adequados e suficientes para tal missão. A estrutura deve ser bem preparada, mobilizada, integrada e presente nas mais diversas regiões continentais do País, desde o interior até as regiões de fronteira.

O Brasil exerce um papel importante no contexto internacional, particularmente no continente sul-americano. O País deve ser capaz de empregar a postura da estratégia da defesa com o conceito da dissuasão, resguardando interesses, em proveito do convívio harmonioso entre os povos. Tendo o País escolhido a via diplomática para a solução de contenciosos, torna-se imprescindível o respaldo de uma estrutura militar adequada que represente equilíbrio de forças.

Os principais programas da área de defesa estão relacionados com o reaparelhamento e a modernização das três forças.

O Programa de Reaparelhamento da Marinha do Brasil tem como propósito a obtenção e a modernização das forças navais, aeronavais, de fuzileiros navais e demais meios auxiliares necessários ao cumprimento da missão da Marinha. Além disso, o Programa realizou importantes ações nas áreas de hidrografia, oceanografia, sinalização náutica, assistência a populações ribeirinhas, operação antártica e inspeção naval.

A implantação deste Programa tem trazido impactos positivos para a indústria nacional, uma vez que, utilizando-se de tecnologia e mão-de-obra principalmente brasileiras, gera externalidades positivas como: o aumento de postos de trabalho, em consequência da necessidade de contratação de mão-de-obra direta qualificada; a elevação do nível de produtividade dos estaleiros, inclusive do arsenal de Marinha; a ampliação de empregos indiretos; o acréscimo do volume de encomendas à indústria de bens e serviços, com desdobramentos futuros relativos à aquisição de sobressalentes e material para manutenção de meios; o desenvolvimento da produção de componentes no Brasil, mesmo que sob licença, o que se refletirá na absorção de tecnologia.

No Programa Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro, a força terrestre considerou prioritária a continuidade da implantação do Sistema de Aviação e dos Sistemas Estratégico e Tático de Comunicações, promovendo a necessária integração operacional e logística com as demais forças. Importante, também, foi o prosseguimento da transformação, transferência ou extinção de organizações militares, visando o aumento da presença na Amazônia.

O prosseguimento da execução do Programa foi seriamente prejudicado em virtude da reduzida dotação orçamentária, destinada a investimentos. Embora tenha atingido o valor estipulado para o final do PPA, a insuficiência de recursos não permitiu a consecução integral do preparo, da capacitação, do adestramento, da modernização e da adequação dos meios necessários ao emprego da força terrestre, constituindo o principal fator de limitação ao atendimento das metas físicas e, conseqüentemente, do alcance de seus resultados fixados.

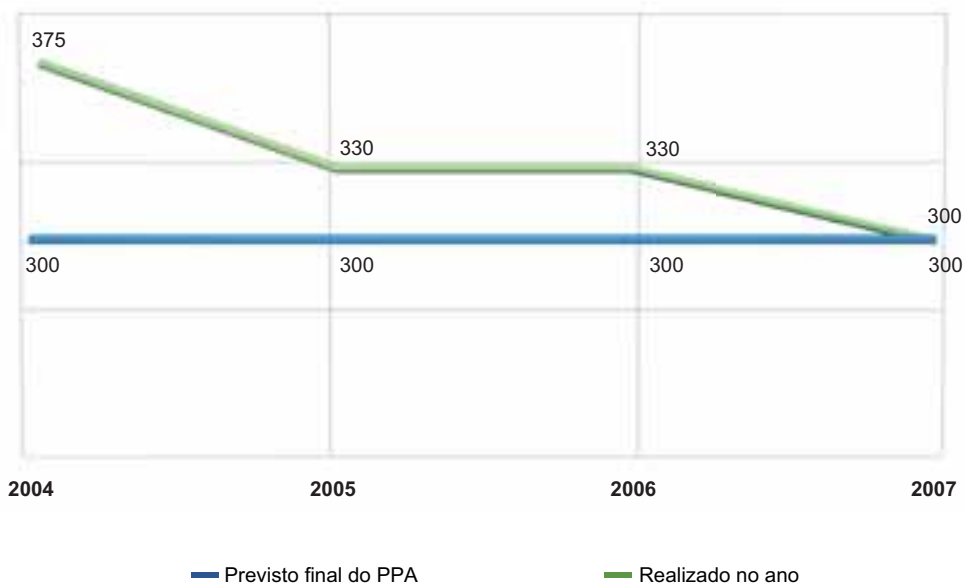
Por intermédio do Programa Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira, buscou-se adquirir e modernizar as aeronaves que permitiram à Força Aérea Brasileira (FAB) recuperar, em médio prazo, a plena capacidade. Dentre as prioridades, destacaram-se o Projeto AL-X, aeronave desenvolvida pela Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER), atendendo a requisitos do Comando da Aeronáutica, que possibilita que a aviação de caça cumpra missões de vigilância do espaço aéreo amazônico, complementando as atividades do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) contra aeronaves hostis de baixa velocidade; e o Projeto F-5 BR, referente à modernização da frota brasileira de aviões F-5 adquiridos nos anos 70, para a atualização dos seus sistemas de navegação e ataque.

Há, também, o Projeto FX BR, aeronave de superioridade na defesa aérea das zonas sensíveis do território brasileiro para substituição dos Mirages, que se encontram em estado de avançada obsolescência; o Projeto CLX, destinado à substituição dos Buffalos, que estão com seu processo de desativação em curso; o Projeto P-3 BR, de modernização de aeronaves de patrulha marítima, objetivando dotar a força de aeronaves capazes de atender às missões antes cumpridas pelos P-16 Tracker; e o Projeto CHX, helicóptero de grande porte.

Outra vertente importante é a contribuição dos programas voltados para o desenvolvimento sustentável de áreas de fronteira ou de regiões críticas para preservação da integridade e da soberania nacional.

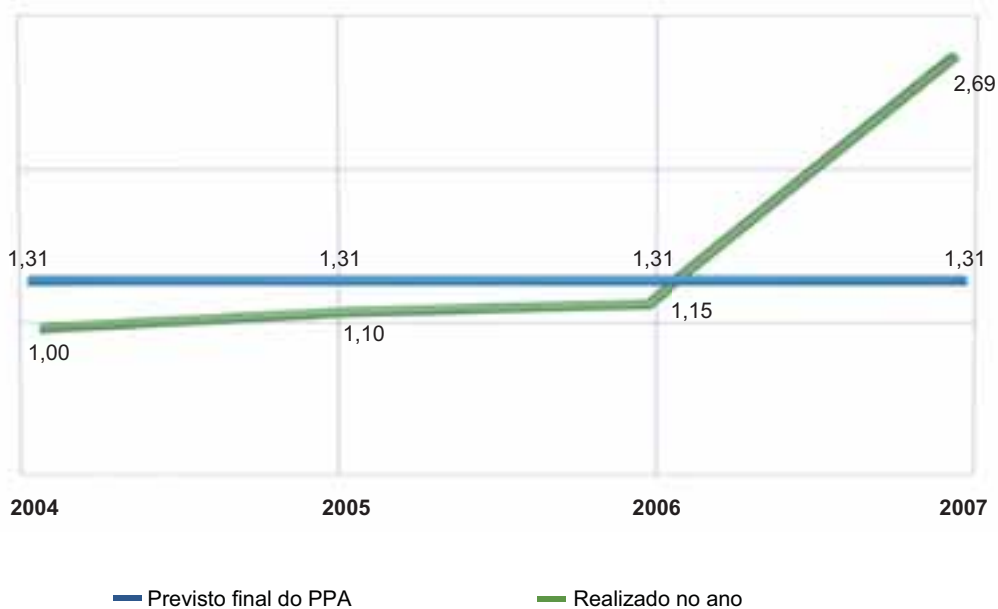
O Programa Calha Norte, por exemplo, tem buscado ampliar a presença do Poder Público na região Amazônica, contribuindo para a defesa nacional, proporcionando assistência às populações locais e fixando o homem na região. Já o Programa Desenvolvimento da Faixa de Fronteira tem como foco a estruturação física, social e econômica das áreas situadas nessa faixa. Por razões de segurança e de integração nacional, a área de 150 km na faixa de fronteira constitui um espaço definido de atuação governamental. Os dois principais indicadores do Calha Norte, Densidade Populacional na Região da Calha Norte e Extensão de Fronteira por Núcleo de Povoamento Integrado à Pequena Unidade Militar, apresentaram resultados satisfatórios nos quatro anos do Plano. O primeiro, que mede a relação entre a soma das populações dos Estados de Roraima e do Amapá e dos Municípios amazonenses e paraenses ao norte do rio Solimões e do Amazonas, exclusive as populações das capitais, Manaus (AM), Boa Vista (RR) e Macapá (AP), e a área da mesma região, manteve evolução constante rumo ao valor estipulado para 2007, tendo superado tal valor, atingindo 2,69 habitantes por quilômetro quadrado (km<sup>2</sup>). O segundo, que mede o comprimento médio da faixa de fronteira defendida por um pelotão especial de fronteira, também apresentou resultado satisfatório nos quatro anos, tendo encerrado o período em torno de 300 km por núcleo de povoamento.

**GRÁFICO 81 – EVOLUÇÃO DOS INDICADORES 2004-2007 PROGRAMA CALHA NORTE “EXTENSÃO DE FRONTEIRA POR NÚCLEO DE POVOAMENTO” – km/NUC**



Fonte: Base de Monitoramento do SIGplan

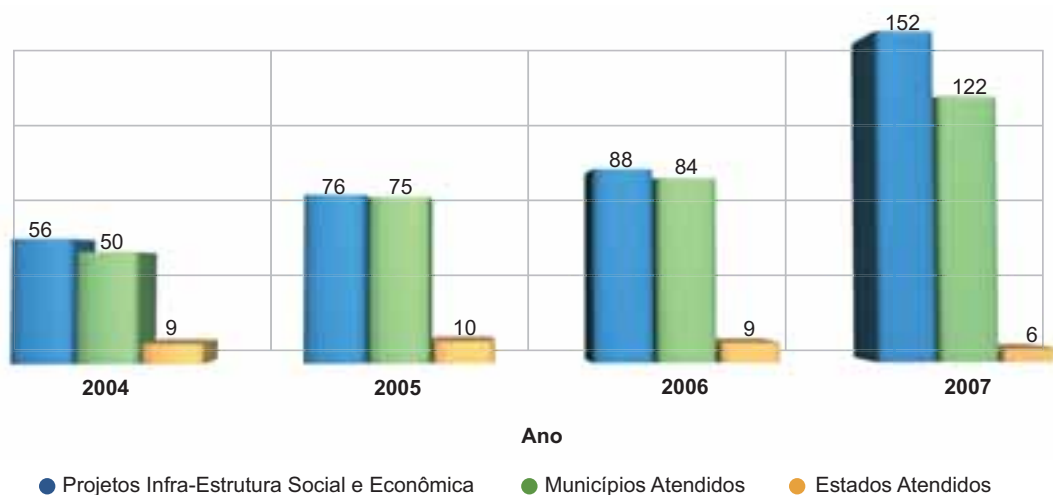
**GRÁFICO 82 – EVOLUÇÃO DOS INDICADORES 2004-2007 PROGRAMA CALHA NORTE “DENSIDADE POPULACIONAL DA REGIÃO DA CALHA NORTE” – HAB/km<sup>2</sup>**



Fonte: Base de Monitoramento do SIGplan

Quanto ao Programa Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, de 2004 a 2007 a população média atendida foi de um milhão de habitantes em diversos Estados do País.

**GRÁFICO 83 – EVOLUÇÃO DAS METAS FÍSICAS 2004-2007 PROGRAMA DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA**



Fonte: Cadernos Setoriais de Avaliação do MI de 2004 a 2007

De extrema importância para a preservação da integridade e da soberania nacionais, o Programa Preparo e Emprego Combinado das Forças Armadas diz respeito ao emprego operacional em atividades bélicas e ao preparo correspondente a tal fim. Aí se incluem a instrução militar, os exercícios de comando, as manobras e as operações militares propriamente ditas, seja no âmbito de cada força, seja em ações conjuntas.

A presença brasileira em operações de manutenção da paz da ONU, especialmente, no Haiti, tem contribuído para a inserção do Brasil no cenário internacional. As tropas brasileiras que participam da MINUSTAH, com 1.200 soldados, vêm garantindo a segurança e a estabilidade da população haitiana. A Companhia de Engenharia do Exército Brasileiro, além de dar apoio às tropas da ONU, realizou no período muitas obras em apoio à população daquele país, como a construção e recuperação de estradas e vias públicas, a perfuração de poços artesianos, a melhoria das condições de operação com segurança do Aeroporto Internacional de Porto Príncipe e a urbanização de locais públicos.

Destaca-se também a realização de operações combinadas realizadas no âmbito do Programa: Operação Solimões, Operação Albacora, Operação Pantanal e Operação Charrua, as quais possibilitaram o adestramento das Forças Armadas no planejamento e na execução de operações, na avaliação de procedimentos operacionais de comando e controle, de apoio logístico e de comunicações, e foram laboratórios valiosos para o aprimoramento da Doutrina Básica de Comando.

## **DESAFIO 27 - PROMOVER OS INTERESSES NACIONAIS E INTENSIFICAR O COMPROMISSO DO BRASIL COM UMA CULTURA DE PAZ, DE SOLIDARIEDADE E DE DIREITOS HUMANOS NO CENÁRIO INTERNACIONAL.**

O Brasil luta por uma ordem internacional mais justa e solidária. No período 2004-2007, a política externa brasileira buscou promover a democracia nas relações internacionais, aprofundando o tradicional compromisso do País com o multilateralismo.

O fortalecimento da integração sul-americana foi um dos objetivos prioritários da atuação externa brasileira. Além disso, o Brasil engajou-se de forma decisiva na luta pela liberalização do comércio internacional, em prol do sucesso da Rodada de Doha, em estreita coordenação com outros países em desenvolvimento para a consecução do objetivo: um resultado equilibrado, sobretudo na área agrícola. Engajou-se também de forma decisiva nos esforços para a reforma do Conselho de Segurança da ONU, de modo a torná-lo mais representativo da realidade contemporânea. Essa postura em defesa das posições do País junto aos organismos internacionais permitiu a criação do G-20, grupo de países em desenvolvimento, criado por iniciativa brasileira, e que hoje é ouvido nos fóruns internacionais e reconhecido como legítimo interlocutor do mundo em desenvolvimento, além de potencializar a cooperação Sul-Sul. Desafios globais como a degradação ambiental, a mudança do clima e a segurança energética exigem uma postura ativa da diplomacia brasileira. O uso de fontes renováveis e limpas – como os biocombustíveis – é parte do projeto de desenvolvimento do Brasil, cujos benefícios o País busca compartilhar com outros países.

A estratégia internacional do Brasil está ancorada em sólida base regional, em que o fortalecimento da integração sul-americana constitui objetivo prioritário. Na América do Sul, o Brasil é o maior país em território e população e o mais desenvolvido economicamente. Essas características, comparadas às de seus vizinhos, levam a uma situação de assimetrias, que pode constituir obstáculo ao processo de integração. Por isso, o Brasil busca uma integração real e efetiva da América do Sul, que propicie condições para o desenvolvimento de todos os países da região. Esse compromisso tem permitido uma intensificação do diálogo político, do comércio e da cooperação entre os países sul-americanos.

A busca de maior adensamento e equilíbrio nos fluxos comerciais intra-regionais pautou a relação do Brasil com seus vizinhos, associada às questões da integração produtiva regional. Durante o PPA 2004-2007, o Programa Promoção das Exportações envolveu, também, a partir de 2005, atividades de promoção de importações de países sul-americanos, visando substituir, quando possível e de forma competitiva, importações brasileiras de mercados terceiros por importações provenientes da América do Sul. Foram realizadas rodadas de consultas sobre o guia prático Como Exportar para o Brasil no âmbito da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2006 e 2007, bem como os seminários do Programa de Substituição Competitiva de Importações e do Como Exportar para o Brasil, no Suriname, no Equador, no Chile, na Argentina, no Uruguai, no Paraguai, no Peru e na Colômbia; rodadas de negócios com a Argentina, o Chile, o Uruguai e o Paraguai; missões de estudos sobre a importação e comercialização de produtos provenientes da

Bolívia na região fronteiriça; publicações do Catálogo de Importadores Brasileiros e do guia Como Exportar para o Brasil; elaborações de 44 estudos de inteligência comercial sobre o mercado brasileiro para produtos procedentes de países da América do Sul.

Durante o período do PPA 2004-2007 buscou-se, ainda, dar continuidade ao processo de fortalecimento institucional e econômico do Mercosul. Destacaram-se a inauguração das instalações do Parlamento do Mercosul em 2005 e da Comunidade Sul-Americana de Nações (Unasul) em 2006, que aumentarão a segurança jurídica do processo de integração. Em 2006, no contexto da CASA, houve a adoção do Plano de Cooperação em Inovação, Pesquisa e Desenvolvimento, elaborado por iniciativa brasileira, e que fez parte do Programa Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica no PPA 2004-2007. Foi negociada também a inclusão do Brasil como membro pleno especial na Corporação Andina de Fomento (CAF), possibilitando ao País participar da gestão e da decisão quanto à concessão de financiamentos por essa instituição.

No combate às assimetrias, foi criado o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) em 2006, com montante fixado em US\$ 100 milhões anuais, com o objetivo de beneficiar as economias menores e as regiões menos desenvolvidas dos Estados Partes. Este fundo tem 70% dos seus recursos provenientes do Brasil, 27% da Argentina, 2% do Uruguai e 1% do Paraguai. Desses recursos, o Brasil tem direito a se beneficiar de 10% do montante do fundo por ano, a fim de financiar programas de convergência estrutural, de desenvolvimento da competitividade, ou de coesão social e de fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração do Mercosul.

A colaboração do Brasil para a reconstrução do Haiti colocou o País num novo patamar no cenário internacional. Desde 2004, o Brasil detém o comando militar da MINUSTAH, contribuindo com 1.200 militares. A Companhia de Engenharia do Exército Brasileiro realizou obras importantes para a recuperação da infra-estrutura haitiana. O Governo brasileiro contribuiu decisivamente para o transcurso pacífico da eleição presidencial no Haiti. O Brasil contribuiu na negociação que levou à decisão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) de perdoar as dívidas da Bolívia, da Guiana, da Nicarágua, de Honduras e do Haiti. O papel de liderança do Brasil na MINUSTAH, a convite do Secretariado das Nações Unidas, é uma demonstração prática do compromisso brasileiro com o multilateralismo e com a paz e a segurança internacionais.

No marco da intensificação das relações com os países africanos, o Presidente da República realizou diversas viagens à África, em que o Governo brasileiro buscou fortalecer os laços com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), com o objetivo de estabelecer parcerias políticas de cooperação econômica, técnica, cultural e em ciência e tecnologia que contribuam ativamente para o seu desenvolvimento econômico e social. Por meio do Programa Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica Internacional, foram realizadas ações de cooperação com países em desenvolvimento, como, por exemplo, em 2007: coordenação das atividades de quatro centros de formação profissional em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), sendo um no Paraguai, um em Cabo Verde, um em Angola e um em Timor-Leste; apoio à reestruturação do telecentro de

Luanda (Angola); realização de vôos de cooperação FAB-Ministério das Relações Exteriores (MRE) para Cabo Verde, a Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, que transportaram material necessário para a implementação de projetos bilaterais de cooperação nas áreas de educação básica, formação profissional e saúde; transferência de recursos para a continuidade da cooperação militar bilateral no Timor-Leste, para a formação de sargentos, contribuindo para o fortalecimento institucional dos órgãos estatais daquele país; em abril e maio, apoio à organização das primeiras eleições presidenciais no Timor-Leste após sua independência, enviando juízes, militares e observadores; por meio do Fundo Especial da CPLP, execução de projetos multilaterais voltados para os países lusófonos, como, por exemplo, a capacitação na gestão de projetos; o programa de iniciação científica em universidades federais brasileiras; e curso de qualificação no âmbito esportivo na Universidade de Brasília (UnB).

Foi lançada, em 2004, a ação contra a Fome e a Pobreza, um grupo fundado pelo Brasil, pelo Chile, pela Espanha, pela Alemanha, pela França e pela Argélia, que tem propiciado resultados concretos na forma de programas sociais dirigidos a países subdesenvolvidos, sobretudo os africanos, os mais afetados pelos efeitos negativos da globalização. Em Davos, no G-8 e no Plenário das Nações Unidas, o Brasil continuou a liderar os esforços de mobilização para a identificação de fontes inovadoras de financiamento do combate à fome e à pobreza. O Brasil propôs um fundo mundial contra a fome, com adesão imediata de 60 chefes de Estado e apoio de outros 140. Foi realizada em Brasília (DF), em 2006, a I Reunião Plenária do Grupo-Piloto sobre Mecanismos Inovadores de Financiamento do Desenvolvimento, em que foi definida a participação brasileira na fundação da Central Internacional de Compra de Medicamentos (CICOM/UNITAID) contra HIV/Aids, Malária e Tuberculose, com a qual o Brasil contribuiu com o equivalente a R\$ 13,2 milhões em 2006 e R\$ 17,713 milhões em 2007.

A cooperação educacional constitui importante instrumento de política externa brasileira. O Programa Difusão da Cultura e da Imagem do Brasil no Exterior, do PPA 2004-2007, contempla, desde 2005, a ação Programas de Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G), que oferece para alunos estrangeiros ingresso sem vestibular e vagas gratuitas em instituições de ensino superior (IES) brasileiras para cursos de graduação. O PEC-G já beneficiou 46 países em desenvolvimento da América Latina, do Caribe, da África e da Ásia, e dele participam 84 IES brasileiras. Em 2007, foram selecionados 840 estudantes-convênio, em 2006 foram 667 e em 2005 foram 270. Aos estudantes do PEC-G podem ser concedidas bolsas emergenciais - benefício no valor de R\$ 500,00, concedido aos que passam por dificuldades financeiras. A partir de 2007, os estudantes africanos carentes do PEC-G puderam ser beneficiados pelos vôos da rota do Correio Aéreo Nacional (CAN), coordenados pela Divisão da África-II e pela Aeronáutica.

No PPA 2004-2007, o Programa Relações e Negociações do Brasil no âmbito dos Organismos Internacionais coordena a atuação brasileira junto a esses organismos. No âmbito das Nações Unidas, o Brasil exerceu, em 2005, seu nono mandato como membro eletivo do Conselho de Segurança da ONU. Em 2006, o Brasil foi eleito para ocupar assentos em dois de seus novos órgãos: o Conselho de Direitos Humanos e a Comissão de Construção da Paz, consolidando, assim, um papel de destaque na área de direitos humanos no cenário internacional. Em novembro de 2007, o Brasil foi reeleito para um

mandato de três anos no Conselho Econômico e Social (ECOSOC), como o país mais votado da América Latina e do Caribe. Dentre os principais resultados da atuação do Brasil nas Nações Unidas durante o período 2004-2007, destacam-se: o Brasil manteve intensa atuação nas negociações da Rodada de Doha, no combate ao protecionismo, em particular dos subsídios agrícolas, pois estes constituem o maior obstáculo à ampliação do acesso aos mercados nos países desenvolvidos e a um comércio internacional mais justo e equitativo, a fim de que seu resultado beneficie sobretudo os países em desenvolvimento e os países mais pobres da Organização Mundial do Comércio (OMC); e o Brasil defendeu a importância da inclusão de países em desenvolvimento entre os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, pois em um mundo profundamente transformado nas últimas décadas, o fato de o conselho permanecer estático, mantendo a composição de 1945, constitui um obstáculo à sua representatividade em relação à realidade contemporânea e aos interesses de países em desenvolvimento - a ampliação do conselho é necessária para torná-lo mais representativo, legítimo e eficaz.

Dentre os eventos mais importantes que ocorreram no período do PPA 2004-2007 destacam-se:

- a) em 2005 - o Brasil sediou a I Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), cuja essência foi o entendimento político e a integração econômica e social dos povos da região. O Brasil sediou a primeira Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA). O Brasil participou de conferências internacionais de doadores em Estocolmo (Suécia), destinadas a canalizar ajuda humanitária ao Líbano e aos territórios palestinos. Houve a inserção do eixo social no calendário do Ano do Brasil na França, em 2005 (a cada ano a França convida um país diferente para apresentar, em todo o território francês, as diferentes facetas de sua cultura), quando mais de 200 lideranças francesas e brasileiras puderam discutir modelos de agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável, a função social da cidade, a economia solidária, a segurança alimentar e os novos mecanismos para financiar o desenvolvimento;
- b) em 2006 - foi realizada a III Reunião da Comissão Mista Trilateral do Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), no Rio de Janeiro. Também foi realizada a I Cúpula de Chefes de Estado e Governo do IBAS, aconteceu o XXVII Período Extraordinário de Sessões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, foi realizada a Conferência Regional das Américas sobre avanços e desafios no plano de ação contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e as intolerâncias correlatas, e na área de desarmamento teve lugar a 16ª Reunião Plenária do Grupo de Supridores Nucleares (NSG), onde o Brasil condenou os testes nucleares realizados pela República Democrática Popular da Coreia (a Coreia do Norte) e conclamou aquele país a reintegrar-se ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) - todos esses eventos foram realizados em Brasília;
- c) em 2007 - foi realizada a reunião técnica Mercosul-Índia-SACU (União Aduaneira da África Meridional) em Pretória (África do Sul), objetivando a negociação



de acordo comercial trilateral. O Brasil fez-se representar na Conferência de Annapolis, nos Estados Unidos (EUA), para a paz no Oriente Médio - o convite ao Brasil expressou o reconhecimento do papel do País na discussão dos grandes temas da agenda internacional. Na Conferência de Doadores para os Territórios Palestinos, em Paris, o Brasil anunciou contribuição para atividades de cunho humanitário nos territórios palestinos e para o fortalecimento institucional da Autoridade Nacional Palestina (ANP). Além disso, o Brasil participou ativamente da criação da Central Internacional de Compra de Medicamentos para combate à Aids, à malária e à tuberculose (UNITAID). Uma importante contribuição do Brasil, durante a conferência organizada pelo governo francês para angariar recursos para a reconstrução do Líbano, foi o anúncio de contribuição no montante de até US\$ 1 milhão, com o objetivo de financiar projetos e atividades de cooperação técnica naquele país. Por meio do Programa Promoção das Exportações do PPA 2004-2007. Foi organizada missão empresarial que contemplou os setores de biocombustíveis, tecnologia da informação e mecanismo de desenvolvimento limpo. Por ocasião da II Reunião Ministerial do Joint Economic and Trade Committee (JETCO), em conjunto com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) e a Embaixada do Brasil em Londres (Inglaterra), o Brasil firmou memorandos de entendimentos bilaterais sobre biocombustíveis com diversos países, em especial com países da América Latina, do Caribe e da África.

Para que sejam concretizados os compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, realizada em 2001, na África do Sul, são desenvolvidas ações afirmativas em relação à promoção da igualdade racial, por meio do Programa Ensino Profissional Diplomático do PPA 2004-2007, com a ação concessão de Bolsas-Prêmio de Vocação para a Diplomacia, destinadas a candidatos afro-descendentes, para custearem o seu preparo para o Concurso de Admissão à Carreira Diplomática. Em 2004 foram concedidas 73 bolsas, em 2005 foram 32 bolsas, em 2006 foram 52 bolsas, e em 2007 foram 43 bolsas. Além disso, são concedidas bolsas para o ensino de língua inglesa a estudantes indígenas na UnB - foram concedidas 10 bolsas em 2004, 10 em 2005, nove em 2006 e oito em 2007.

Por meio do Programa Assistência a Cidadãos Brasileiros no Exterior e atendimento consular, prosseguiu-se na recuperação da rede consular, com o objetivo de assistir 4 milhões de brasileiros que vivem fora do País. Para tanto, iniciou-se em 2004, um amplo programa de modernização, que inclui o Portal Consular, o Sistema Consular Informatizado e o Sistema de Controle e Emissão do Novo Passaporte Brasileiro. Ampliaram-se também os conselhos de cidadãos junto às embaixadas brasileiras e a ação de missões consulares itinerantes, com abertura de novos consulados, a fim de ampliar a rede de atendimento a brasileiros no exterior. Contudo, a priorização desta política foi o apoio às comunidades brasileiras mais carentes localizadas na América do Sul. Destaca-se a realização, em 2006, da operação de retirada dos brasileiros do Líbano, a maior do gênero já executada pelo Brasil, sendo que 2.678 nacionais foram transportados para o Brasil, e que, ao todo, foram assistidos (evacuados) aproximadamente 4 mil brasileiros durante os conflitos no Líbano.

## **DESAFIO 28 - IMPLEMENTAR UMA NOVA GESTÃO PÚBLICA: ÉTICA, TRANSPARENTE, PARTICIPATIVA, DESCENTRALIZADA, E COM CONTROLE DO CIDADÃO.**

A consolidação do processo democrático no Brasil deve ser entendida como um grande movimento cultural que vai além da adoção de medidas de democracia econômica e social e da realização das reformas políticas. Trata-se de tarefa permanente, que visa não só reafirmar os valores éticos sobre os quais se assentam as relações entre o Estado e a sociedade, mas também adequar as práticas políticas e a gestão pública às especificidades de um novo modelo de desenvolvimento, alicerçado no crescimento da economia ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais.

Um Estado ágil, transparente, eficiente e eficaz, voltado para as necessidades e expectativas do cidadão, é condição essencial para o atendimento das demandas do novo modelo de desenvolvimento proposto. Assim, é necessário melhorar a qualidade do gasto público, aprimorar e racionalizar a gestão pública federal, definir novas políticas e diretrizes para recursos humanos e fomentar, nos entes federativos, ações de desburocratização e de redução do desperdício, atendendo às demandas da sociedade quanto a produtos e serviços públicos em quantidade e qualidade adequadas.

As ações de comunicação do Governo, voltadas para o diálogo e os esforços para dar maior transparência às suas ações, possibilitaram o controle e fortaleceram a participação do cidadão para combater o desperdício e a corrupção.

A democratização e universalização do acesso à informação sobre as realizações do Governo disponibiliza conhecimento e fomenta na sociedade a participação no debate e na definição de políticas públicas essenciais para o desenvolvimento do País, de modo a promover o crescimento da cidadania e da inclusão social.

A implementação desse novo contrato social favoreceu o nascimento de uma cultura política de defesa das liberdades civis, dos direitos humanos, da construção de um país mais justo social e economicamente e, sobretudo, de um Estado adaptado às exigências deste novo ciclo de desenvolvimento.

O compromisso com a cidadania exigiu que a formulação do PPA 2004-2007 - Plano Brasil de Todos fosse acompanhada por consultas e debates com a sociedade civil organizada e com representações dos governos estaduais e municipais. De fato, pela primeira vez, a Orientação Estratégica de Governo, base para a definição dos programas e das ações do Governo Federal, foi debatida com esses atores. O caráter inovador da participação social do Plano Brasil de Todos foi a fórmula de enriquecimento do planejamento e da gestão das ações do Governo Federal, conferindo-lhes transparência e maior eficácia.

Os programas implementados para a transformação da atuação do Estado abrangeram três dimensões distintas e complementares.

A primeira dimensão diz respeito à gestão, à melhoria da qualidade do gasto público e à melhor qualidade dos serviços prestados ao cidadão. A atividade de planejamento é essencial para este fim. A incorporação de uma estratégia de desenvolvimento imprime uma visão de longo prazo na ação governamental, que se materializa por meio da integração efetiva dos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão.

Cabe destacar alguns programas que operaram de forma integrada e cumpriram esta função:

- a) o Programa Controle Externo - implementado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), teve como objetivo assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos federais em benefício da sociedade e auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. Neste sentido, a ação do TCU procurou atender à demanda social de fundamental importância, que é a busca pela transparência e pela aplicação legal dos recursos públicos. Seu indicador Taxa de Julgamento de Processos pelo Tribunal de Contas da União tinha como meta ao final do Plano alcançar os 40%, mas acabou por superar o índice proposto, atingindo 46%. O resultado positivo deste indicador decorreu do estabelecimento de metas anuais de desempenho, da melhoria em processos de trabalho, da implementação de ações voltadas para a melhoria da satisfação profissional e da ampliação do uso de tecnologias;
- b) o Programa Gestão do PPA e dos Orçamentos da União - implementado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), teve por objetivo gerir o PPA e os orçamentos da União de forma integrada e articulada, com a participação da sociedade civil organizada, buscando a co-responsabilidade, a transparência e a melhoria da qualidade do gasto público. A gestão integrada do plano e do orçamento incorporou a priorização das atividades estratégicas e o uso intensivo do gerenciamento, permitindo a convergência da aplicação de recursos às Orientações Estratégicas do Governo. Voltada para uma forte sinergia entre as áreas de planejamento, orçamento e gestão, a estratégia de implementação esteve apoiada em eventos conjuntos dessas áreas, relacionados com a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a avaliação, a revisão e o monitoramento do PPA, a mobilização e a capacitação permanentes de gerentes de programas e a divulgação de resultados à sociedade, visando total transparência das ações de Governo;
- c) o Programa Gestão da Política de Administração Financeira e Contábil da União - implementado pelo Ministério da Fazenda (MF), contribuiu para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da União, mediante administração da execução financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, do endividamento público nacional e da administração dos haveres financeiros e mobiliários da União geridos pelo Tesouro Nacional (TN), de modo a propiciar o alcance da meta de *superavit* primário estabelecida no Anexo das Metas Fiscais da LDO.

Pode-se destacar outro programa, que de forma complementar ocupou-se do desenvolvimento da gestão pública: o Programa Gestão Pública para um Brasil de Todos. Implementado pelo MP, o Programa promoveu ações de desenvolvimento institucional e de otimização da gestão das organizações públicas, alinhadas com a nova concepção de gestão pública, para fortalecer a capacidade de governo no alcance de seus megaobjetivos constantes do PPA 2004-2007. O Programa constituiu-se num centro de geração e implementação de novas práticas e de novos mecanismos voltados para a concepção e institucionalização de modelos de gestão promotores da cidadania. São ações voltadas para a transformação da gestão pública e implementação de mecanismos de controle social, sintonizadas com as políticas de Governo.

A segunda dimensão relevante para o aprimoramento da atuação do Estado está relacionada com os recursos humanos. Avalia-se que, durante os últimos 10 anos, como reflexo das políticas de diminuição da intervenção do Estado na economia, ocorreu a diminuição do número de órgãos públicos federais (extintos, transformados ou privatizados), com conseqüente diminuição de contingente, com reflexos negativos na qualidade dos serviços prestados.

Para atuar sobre essa dimensão, foram criados três programas:

- a) o Programa Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público - implementado pelo MP, teve como objetivo fazer a adequação da gestão de recursos humanos, de forma a propiciar a democratização das relações do trabalho no serviço público, propondo construir mecanismos de motivação e formação, oferecendo melhores resultados ao cidadão;
- b) o Programa Capacitação de Servidores Públicos em Finanças Públicas e Áreas Afins – implementado pelo MF, capacitou recursos humanos do setor público em finanças públicas e áreas afins, mediante formação de carreiras e educação continuada. Visou suprir o Governo de mão-de-obra selecionada e elevar o nível de qualificação profissional para o aprimoramento dos sistemas tributário e de controle, da formulação e avaliação de políticas públicas, da alocação dos recursos, da gestão das finanças públicas e da redução do *deficit* público nas três esferas de Governo;
- c) o Programa Desenvolvimento de Competências em Gestão Pública - implementado pelo MP, teve por objetivo aumentar a capacidade governamental na gestão das políticas públicas por meio do desenvolvimento das competências de seus servidores, tendo sido coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

A terceira dimensão para a reformulação do Estado está relacionada com a sua capacidade de avaliação, sempre na busca de melhores resultados para os cidadãos, permitindo a adequação e transformação da sua própria atuação e do seu planejamento estratégico.

Para atuação sobre esta dimensão, foram desenhados três programas:

- a) o Programa Recenseamentos Gerais – implementado pelo MP, forneceu informações demográficas, sociais e econômicas necessárias ao conhecimento da realidade do País, que compõem a base para avaliação das políticas implementadas e da atuação do Governo;
- b) o Programa Prospecção e Avaliação de Políticas Públicas – também implementado pelo MP, contribuiu para o redirecionamento da eficácia da ação do Governo em aspectos críticos relacionados com o desenvolvimento sócio-econômico e espacial-produtivo do País, e para a recuperação do planejamento de médio e longo prazos, mediante a avaliação e formulação de políticas públicas;
- c) o Programa Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção – desenvolveu atividades do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal e intensificou o combate à corrupção e ao desperdício de recursos públicos. O Programa foi implementado por meio da realização de ações de controle, com o objetivo de avaliar a gestão de administradores de recursos públicos federais, pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, suas contas, e a execução das ações integrantes de programas de Governo.

Destacou-se ainda a Ação Monitoramento, Avaliação e Revisão do PPA, do Programa Gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Uma de suas vertentes foi a da avaliação dos programas e a parte estratégica do PPA (Megaobjetivos e Desafios de Governo), visando o aperfeiçoamento contínuo de sua gestão, subsidiando o processo de revisão anual e orientando a elaboração dos orçamentos anuais.

## DESAFIO 29 - COMBATER A CORRUPÇÃO

Os eixos principais de atuação do Governo no combate à corrupção foram a busca da eficiência na aplicação de recursos públicos, o uso intensivo da tecnologia da informação, o aumento da transparência, o combate à sonegação e à evasão fiscal, a valorização dos servidores públicos, a modernização da gestão, a melhoria do atendimento ao público, a intransigência com a corrupção e o resgate da ética.

Diante da preocupação com a transparência, com o controle dos recursos públicos e com o combate à corrupção e à impunidade, destacaram-se os programas:

- a) Promoção da Ética Pública - que buscou garantir o conhecimento e o cumprimento das normas de conduta ética aplicáveis aos agentes públicos, objetivando a elevação da confiança da sociedade no caráter ético da conduta desses agentes;
- b) Compras Governamentais - que otimizou os processos de aquisição e de contratação de bens, obras e serviços no âmbito do Governo Federal, obtendo melhorias na qualidade das compras e dos serviços contratados, além da ampliação da transparência e do controle social. Merece destaque a obrigatoriedade da utilização do pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente caracterizados em edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado. Trata-se, portanto, de bens e serviços comparáveis entre si - commodities -, de modo a permitir a decisão de compra com base no melhor preço.

Cabe ressaltar também que foi desenvolvido o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) - sendo único para toda a Administração Pública Federal (APF) direta, para todas as autarquias e para todas as fundações, e que pode ser disponibilizado e operado de qualquer lugar, graças à conectividade com a Internet.

Além das ações educativas e de prevenção, o Governo implementou uma série de ações para o combate à criminalidade. Neste contexto, o Ministério da Justiça (MJ), por intermédio da Polícia Federal, realizou operações contra o crime organizado, reprimindo o tráfico de entorpecentes, o contrabando, o descaminho, a corrupção, a lavagem de dinheiro, os crimes contra o meio ambiente e as fraudes em licitações, entre outros crimes, combatidos por operações deflagradas em todo o Território Nacional.

O Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, lançado em setembro de 2003 com o objetivo de orientar os agentes públicos municipais sobre as práticas de transparência na gestão, e a responsabilização e a necessidade do cumprimento dos dispositivos legais, bem como de contribuir para o desenvolvimento e o estímulo do controle social, espalhou pelo País a cultura do exercício da cidadania. Em 2007, foram realizados 52 eventos de educação presencial, atingindo 405 Municípios, conscientizando e orientando lideranças locais na

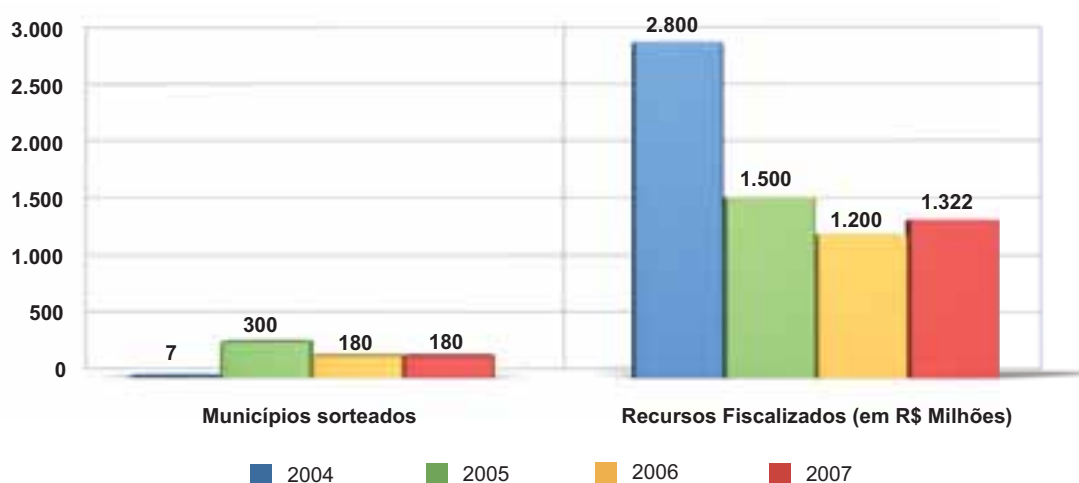
fiscalização da administração pública. Outra ação de caráter pedagógico e de estímulo ao controle social, desenvolvida pelo Programa e iniciada em 2007, foi o concurso de desenho e redação entre alunos do ensino fundamental dos Municípios participantes do Programa. Mais de 110 mil crianças apresentaram trabalhos nessa primeira edição do concurso. Os vencedores deste e do concurso de monografias foram premiados no evento comemorativo do Dia Internacional Contra a Corrupção (9 de dezembro).

No âmbito do controle social, foi realizado, também em 2007, o primeiro curso a distância sobre cidadania e controle social, com o intuito de incentivar a participação da sociedade no controle dos recursos públicos.

Por intermédio da Controladoria-Geral da União (CGU), o Governo Federal prosseguiu no combate à corrupção, tendo por base a articulação com os demais órgãos de controle e fiscalização, e a crescente parceria com a sociedade na construção do controle social. Essa atuação é ainda complementada pela articulação internacional, pelas medidas de prevenção da corrupção e pelo incremento da transparência pública. A articulação internacional decorre do entendimento de que, no mundo globalizado, a corrupção não pode ser enfrentada isoladamente, dentro das fronteiras de cada país.

Instituída pela Portaria CGU n.º 247, de 20 de junho de 2003, a fiscalização a partir de sorteios públicos realizou no período 2004-2007 ações de controle em 667 Municípios, resultando na fiscalização de aproximadamente R\$ 6,8 bilhões (recursos públicos federais).

**GRÁFICO 84 – FISCALIZAÇÃO A PARTIR DE SORTEIOS PÚBLICOS (2004-2007)**



Fonte: CGU

Em 2007, as capitais e os Municípios com população acima de 500 mil habitantes passaram a ser objeto de um programa contínuo de fiscalização e, dessa forma, foram expedidas 1.156 ordens de serviço para fiscalização em grandes Municípios, dentre as quais 339

encontram-se concluídas. Os relatórios contendo as constatações das fiscalizações são encaminhados aos Ministérios responsáveis pelos programas de Governo, ao TCU, às prefeituras e às câmaras municipais, ao Ministério Público Federal (MPF) e ao Ministério Público Municipal, aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como às comissões de fiscalização e controle das duas casas legislativas. Esta divulgação também é realizada na Internet, por meio do sítio eletrônico da CGU ([www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)).

Fruto da apuração de denúncias e de outras ações de controle, de janeiro de 2004 até o mês de novembro de 2007, as demissões e exonerações do serviço público em decorrência de processos administrativos disciplinares já chegaram ao número recorde de 394, e alcançaram agentes públicos de nível elevado na hierarquia governamental.

Para que sejam fortalecidas as ações de prevenção e capacitação, iniciou-se em 2004 o desenvolvimento de uma metodologia de mapeamento de riscos, ajustada à realidade brasileira pelo Governo, em parceria com a organização não-governamental (ONG) Transparência Brasil. Essa metodologia foi aplicada experimentalmente no MinC, no Ministério dos Transportes (MT) e no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2007, o que possibilitou a obtenção de informações que podem contribuir para o seu aperfeiçoamento.

Em consonância com as recomendações das convenções internacionais, o marco legal brasileiro na área da prevenção e do combate à corrupção veio sendo aprimorado. Entre as medidas para potencializar o mencionado trabalho de prevenção e combate, que tramitaram e continuam a tramitar no âmbito do Poder Legislativo, destacam-se os projetos de Lei (PLs) encaminhados pelo Poder Executivo: o que regulamenta o conflito de interesses (PL n.º 7.528, de 2006) e o que caracteriza o crime de enriquecimento ilícito (PL n.º 5.363, de 2005).

A Ouvidoria-Geral da União tem a incumbência de garantir aos cidadãos o direito de petição, ao ouvir e examinar o que a sociedade tem a dizer sobre procedimentos e ações dos agentes, dos órgãos e das entidades públicas, e propor a adoção de medidas que visem corrigir e prevenir falhas e omissões na prestação do serviço público. Nessa área, em 2007, foram criadas cinco novas unidades de ouvidoria na Administração Pública Federal, que agora conta com 138 unidades. A média anual das manifestações feitas a todas as ouvidorias da Administração Pública Federal, no período do Plano, foi da ordem de 1,8 milhão.

No âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), implementada a partir de 2003, iniciou-se a construção do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro, que deverá começar suas atividades a partir de 2008, com o intuito de desenvolver e aplicar modernas ferramentas tecnológicas e metodológicas de processamento de informações na esfera patrimonial para a geração de provas de alta precisão no combate à corrupção. A Enccla estipulou como metas a regulamentação da prática do *lobby* dentro dos poderes da União; a criação de um cadastro nacional de pessoas físicas e jurídicas declaradas inidôneas ou proibidas de contratar com a Administração Pública Federal; a criação de



cadastro público unificado de pessoas sancionadas em última instância administrativa, relevantes para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro; e a elaboração de projeto para a realização de campanhas e programas de conscientização, prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro em âmbito nacional.

E por fim, no combate aos crimes contra a Previdência Social, o Governo, por intermédio do Ministério da Previdência Social (MPS), em conjunto com a Polícia Federal, o MPF e a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), intensificou ações para combater fraudes e outras práticas ilícitas. Em diversos Estados foram criados grupos de trabalho para atuações na forma de forças-tarefa previdenciárias, que são compostas por profissionais especializados em identificação de quadrilhas, grupos e pessoas que praticam crimes.

## **DESAFIO 30 - DEMOCRATIZAR OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, VALORIZANDO OS MEIOS ALTERNATIVOS E A PLURALIDADE DE EXPRESSÃO**

Os meios de comunicação exercem um papel importante na promoção da cidadania e no fortalecimento da democracia. Por isso, o Governo vem implementando diversas medidas voltadas à democratização dos meios de comunicação e à ampliação do acesso à informação e ao conhecimento.

A primeira medida ocorreu no âmbito da própria Administração Pública Federal, que buscou integrar os canais de comunicação dos órgãos do Poder Executivo Federal e ampliar a transparência da ação governamental junto à sociedade, visando melhorar a prestação de contas aos cidadãos brasileiros sobre a aplicação dos recursos públicos e os resultados das políticas públicas e dos programas governamentais.

Buscou-se, também, otimizar a aplicação dos recursos públicos gastos com a comunicação de Governo. Para tanto, novos parâmetros de negociação com a mídia foram estabelecidos, unificando espaços publicitários e reduzindo custos, por meio do exame prévio das ações publicitárias executadas pelos órgãos do Poder Executivo Federal - exame realizado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR). A média de descontos concedidos sobre os preços de tabela saltou de 21%, em 2002, para 38%, em 2003 e 2004. Há casos de veículos que não concediam nenhum desconto e chegaram a 29%; outros saltaram de 10% para 61% e de 20% para 70%.

O processo de negociação de mídia tornou possível construir um diálogo a respeito do papel das empresas de comunicação no apoio à divulgação de temas que são de interesse de toda a sociedade e não apenas do Governo Federal. Isso abriu espaço para aumentar a inserção de anúncios no conceito de mídia gratuita.

No ano de 2004, foi criada a campanha de auto-estima “o melhor do Brasil é o brasileiro”, em parceria com a Associação Brasileira de Anunciantes (ABA) e com a participação voluntária de entidades representativas das emissoras de rádio e de televisão, de jornais, de revistas, da mídia alternativa e da mídia exterior, além dos principais grupos nacionais de mídia.

A exemplo do Projeto Auto-Estima, foram desenvolvidas outras campanhas de interesse público, como a Campanha Nacional pelo Desarmamento e campanhas de preservação e conscientização em relação ao meio ambiente, aos direitos humanos, à diversidade racial, ao combate à violência contra as mulheres, à segurança alimentar, à segurança no trânsito e à declaração de imposto de renda e de isento, entre outras, que foram ao ar nas principais emissoras de rádio e televisão, em revistas e em comerciais de utilidade pública de diversos Ministérios.

Em prosseguimento ao processo de negociação de mídia centralizada, o Comitê de Negociação de Mídia, formado pelos cinco maiores anunciantes do Governo Federal, reuniu-se em 2005 com os veículos de comunicação que têm maior participação nos recursos de mídia do Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo Federal (SICOM), para negociação. Ao todo, 39 veículos participaram da ação, com o objetivo de otimizar o gerenciamento dos recursos públicos da área publicitária. Tal estratégia permitiu uma melhor relação entre o custo e o benefício da compra de mídia promovida por meio das agências de publicidade contratadas e, também, estreitar o relacionamento com os veículos de comunicação, abrindo espaço para a mídia gratuita por intermédio de parcerias com o setor privado.

Na área de divulgação, foram produzidas 116 edições do Em Questão, boletim eletrônico com notícias e informações sobre as ações e realizações do Governo Federal, além de oito edições especiais com entrevistas de autoridades do Poder Executivo Federal. O boletim foi divulgado para 723 mil endereços eletrônicos cadastrados, alcançando 20% mais destinatários do que em 2004.

No serviço de atendimento ao cidadão, executado por meio dos canais Fale com o Governo e Fale com a SECOM, com os quais os cidadãos tiram dúvidas e recebem informações a respeito dos programas e das ações do Governo Federal, a média mensal de atendimento foi de 5 mil mensagens, resultando em cerca de 60 mil atendimentos e encaminhamentos no ano de 2005. Em 2006 foram, em média, 7 mil mensagens por mês, das quais aproximadamente 72 mil foram respondidas.

Na comunicação via Internet, uma nova versão do Portal do Governo Brasileiro (*www.brasil.gov.br*) foi implementada. Além de aprimorar a comunicação com a sociedade, é uma ferramenta de gestão com conteúdo descentralizado, apresentando os principais serviços eletrônicos do Governo catalogados e estruturados, com versões em inglês e espanhol.

Vale destacar, ainda, o desenvolvimento do Sistema de Controle de Contratações das Ações de Publicidade da Secretaria de Comunicação Social (SECOMWEB), dotado de competências, processos e ferramentas adequadas à administração da produção de ações comunicativas do Governo e à revisão dos procedimentos de controle interno de contratações de ações de publicidade, com a redefinição dos critérios para a cotação de serviços junto a fornecedores e a negociação de nova tabela de custos internos, o que resultou na redução de custos, incorporação de itens inexistentes e revisão da forma de apresentação e descrição das peças publicitárias.

Em 2007, com a realização do I Fórum Nacional de TVs em Brasília, o Governo Federal criou a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), a chamada TV Pública. Além da atuação consorciada dos diversos órgãos de comunicação que atuavam nesse setor, a criação da

EBC representa o atendimento a uma necessidade cultural que não era apropriada pelos sistemas estatal e privado de comunicação e que somente poderia ser executado por uma rede pública de comunicação.

A EBC será um veículo relevante na consolidação democrática e na construção da identidade brasileira. Entre seus objetivos encontra-se o fomento à produção regional e à produção independente, bem como o direcionamento de suas atividades para finalidades educativas, culturais, artísticas, informativas, científicas e promotoras da cidadania. Espera-se um incremento do debate público no País, fundamental para a reprodução social permanente do processo democrático.

Noutra vertente, o Governo Federal, por meio do Ministério das Comunicações (MC), continuou ampliando a abrangência das rádios e TVs comunitárias, buscando a universalização e democratização dos serviços de radiodifusão. Desde o ano de 2003 até o final de 2007 foram concedidas 2.278 outorgas de serviços de radiodifusão, distribuídas entre rádios FM comerciais, FM educativas, TVs comerciais e educativas, retransmissoras de TV e rádios comunitárias.

A TV Digital, que terá papel substancial na universalização da radiodifusão, teve suas transmissões iniciadas na cidade de São Paulo (SP), no mês de dezembro de 2007. Nesse ano, paralelamente, foram consignadas 10 radiofrequências relativas à TV Digital. O cronograma do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) prevê a cobertura de todo o Território Nacional até o ano de 2011.

No tocante à meta de universalização, para que haja ao menos uma rádio comunitária em cada Município brasileiro, o índice no início do PPA 2004-2007 era de 40% dos Municípios atendidos. A meta para o final de 2007 previa que 70% dos Municípios estariam atendidos. No entanto, a meta foi superada amplamente: ao final de 2007, foi publicado aviso de habilitação de rádios comunitárias para atender a 950 Municípios. Com isto, será alcançada a marca de 5.557 Municípios do País contemplados com avisos de habilitação, o equivalente a 99,86% dos Municípios, restando apenas oito ainda não contemplados com o serviço, fato que se deve a problemas técnicos que estão sendo resolvidos. Assim, todos os Municípios brasileiros terão rádios comunitárias, representando um fator potencializador do fortalecimento da identidade e do desenvolvimento locais, contribuindo para a melhoria do quadro social e econômico do País.









**Secretaria de Planejamento  
e Investimentos Estratégicos**

**Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão**

[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)  
[avaliacaoppa@planejamento.gov.br](mailto:avaliacaoppa@planejamento.gov.br)