

Plano  
**Mais Brasil**  
Mais Desenvolvimento  
Mais Igualdade  
Mais Participação

**PPA**  
2012  2015

**Relatório Anual de Avaliação  
do PPA 2012-2015**  
Ano Base 2013

volume I  
**DIMENSÃO ESTRATÉGICA**





**RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO DO PPA 2012-2015**  
**ANO BASE 2013**

# REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

## Presidenta da República

Dilma Vana Rousseff

## Vice-Presidente da República

Michel Miguel Elias Temer Lulia

## Ministros:

### Ministro de Estado da Advocacia-Geral da União

Luís Inácio Lucena Adams

### Ministro de Estado-Chefe da Casa Civil

Aloizio Mercadante Oliva

### Ministro de Estado-Chefe da Controladoria Geral da União

Jorge Hage Sobrinho

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

Neri Geller

### Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação

Clelio Campolina Diniz

### Ministra de Estado da Cultura

Marta Suplicy

### Ministro de Estado da Defesa

Celso Amorim

### Ministro de Estado da Educação

José Henrique Paim Fernandes

### Ministro de Estado da Fazenda

Guido Mantega

### Ministro de Estado da Integração Nacional - Interino

Francisco José Coelho Teixeira

### Ministro de Estado da Justiça

José Eduardo Cardozo

### Ministro de Estado da Pesca e Aquicultura

Eduardo Benedito Lopes

### Ministro de Estado da Previdência Social

Garibaldi Alves Filho

### Ministro de Estado da Saúde

Arthur Chioro

### Ministro de Estado das Cidades

Gilberto Magalhães Occhi

### Ministro de Estado das Comunicações

Paulo Bernardo Silva

### Ministro de Estado das Relações Exteriores

Luiz Alberto Figueiredo Machado

### Ministro de Estado de Minas e Energia

Edison Lobão

**Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário**

Miguel Soldatelli Rossetto

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

Tereza Campello

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

Mauro Borges Lemos

**Ministro de Estado do Esporte**

José Aldo Rebelo Figueiredo

**Ministra de Estado do Meio Ambiente**

Izabella Mônica Vieira Teixeira

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

Miriam Belchior

**Ministro de Estado do Trabalho e Emprego**

Manoel Dias

**Ministro de Estado do Turismo**

Vinicius Nobre Lages

**Ministro de Estado dos Transportes**

César Augusto Rabello Borges

**Ministro de Estado-Chefe da Secretaria da Micro e Pequena Empresa  
da Presidência da República**

Guilherme Afif Domingos

**Ministro de Estado-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos  
da Presidência da República - Interino**

Marcelo Côrtes Neri

**Ministro de Estado-Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República**

Wellington Moreira Franco

**Ministra de Estado-Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**

Ideli Salvatti

**Ministra de Estado-Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da  
Presidência da República**

Luiza Helena de Bairros

**Ministra de Estado-Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres  
da Presidência da República**

Eleonora Menicucci de Oliveira

**Ministro de Estado-Chefe da Secretaria de Portos da Presidência da República**

Antonio Henrique Pinheiro Silveira

**Ministro-Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República**

Thomas Timothy Traumann

**Ministro-Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República**

Ricardo Berzoini

**Ministro-Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República**

Gilberto Carvalho

**Ministro de Estado-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República**

José Elito Carvalho Siqueira

**Presidente do Banco Central do Brasil**

Alexandre Antonio Tombini





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

**PPA**  
2012  2015

**RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO DO PPA 2012-2015**  
**ANO BASE 2013**

**Volume I – Dimensão Estratégica**

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

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

Os endereços nos quais se encontram o original são: <http://www.planejamento.gov.br>, <http://bibspi.planejamento.gov.br> e <http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br>.

Impresso no Brasil.

Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos

*Esther Bemerguy de Albuquerque*

Diretores da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

*Ana Lúcia de Lima Starling*

*André Arantes Luciano*

*Bráulio Santiago Cerqueira*

*Jorge Abrahão de Castro*

*Leandro Freitas Couto*

Colaborador

*Ricardo Bielschowsky*

Projeto gráfico

*Jucildo Augusto da Silva Lima*

---

B823

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

Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília: SPI/MP., 2014.

1 v. (147 p.) : il.

Conteúdo: v.1 – dimensão estratégica. 2ª edição.

1. Plano plurianual – avaliação. 2. Políticas públicas. 3. Governo Federal.

CDU 338.26"2012-2015"(81)

---



## LISTA DE GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 1 - Taxa média de desemprego (% da população economicamente ativa) .....  | 29  |
| Gráfico 2 - Salário mínimo real – média anual (em R\$ de 2013).....   | 29  |
| Gráfico 3 - Reservas internacionais – estoque, conceito liquidez (US\$ bilhões) .....   | 31  |
| Gráfico 4 - Taxa de investimento nominal e a preços constantes (acumulada em 4 trimestres) .....  | 32  |
| Gráfico 5 - PIB: evolução da taxa de crescimento acumulada em 4 trimestres (%).....   | 33  |
| Gráfico 6 - Dívida líquida do setor público (% do PIB).....   | 34  |
| Gráfico 7 - Investimento do governo central e das empresas estatais (% PIB).....  | 36  |
| Gráfico 8 - Inflação ao consumidor - IPCA (% a.a.).....   | 37  |
| Gráfico 9 - Taxa real de juros <i>ex-ante</i> (% a.a.) .....  | 37  |
| Gráfico 10 - Saldo da carteira de crédito do sistema financeiro, recursos livres<br>e direcionados (em % PIB) .....                             | 38  |
| Gráfico 11 - PIB mundial, variação anual (em %).....  | 39  |
| Gráfico 12 - Taxa de câmbio nominal (R\$/US\$).....   | 40  |
| Gráfico 13 - Evolução do gasto em políticas sociais nos orçamentos<br>da União (R\$ de 2013 e % do PIB).....                                    | 45  |
| Gráfico 14 - PIB <i>per capita</i> real e Índice de Gini .....  | 47  |
| Gráfico 15 - Renda domiciliar real <i>per capita</i> (R\$) .....  | 48  |
| Gráfico 16 - Taxa de crescimento média da renda domiciliar real <i>per capita</i> por quintil (% a.a.) .....                                    | 48  |
| Gráfico 17 - Renda mensal domiciliar <i>per capita</i> média por região.....  | 49  |
| Gráfico 18 - Taxa da extrema pobreza por faixa etária (2012) .....  | 53  |
| Gráfico 19 - Extensão (km), por segmento, da carteira selecionada de sistemas de transporte<br>coletivo até 2013.....                           | 57  |
| Gráfico 20 - Percentual de pessoas que vivem em condições domiciliares satisfatórias .....  | 58  |
| Gráfico 21 - Taxa de frequência à escola, por faixas de idade .....   | 63  |
| Gráfico 22 - Esperança de vida ao nascer .....  | 65  |
| Gráfico 23 - Taxa de mortalidade infantil por região (por mil nascidos vivos).....  | 66  |
| Gráfico 24 - Oferta de energia por fonte - matriz energética .....  | 73  |
| Gráfico 25 - Matriz logística de transportes brasileira (2011) .....  | 84  |
| Gráfico 26 - Evolução na frota de veículos no Brasil - 2004 a 2013.....   | 85  |
| Gráfico 27 - Agropecuária, indústria e serviços: variação da produção em volume<br>em relação aos quatro trimestres anteriores (% ao ano).....  | 100 |
| Gráfico 28 - Balança comercial do agronegócio (US\$ bilhões).....   | 101 |
| Gráfico 29 - <i>Commodities</i> agrícolas selecionadas: milho e soja cotações no mercado<br>internacional (Cents \$/bu).....                    | 102 |
| Gráfico 30 - Crédito rural (valores efetivamente aplicados em R\$ bilhões).....   | 103 |
| Gráfico 31 - Seguro rural: evolução da área segurada (em milhões de ha) .....   | 103 |
| Gráfico 32 - Evolução da produção de grãos, da área plantada e da produtividade (em milhões de<br>toneladas, milhões de hectares e Kg/ha) ..... | 104 |
| Gráfico 33 - Indústria geral - índice de produção física dessazonalizada,<br>média móvel 12 meses (2002 = 100) .....                            | 106 |
| Gráfico 34 - Desembolsos do BNDES (em R\$ bilhões correntes) .....  | 108 |
| Gráfico 35 - Empresas optantes pelo Simples Nacional<br>(em milhões de optantes, dezembro de cada ano) .....                                    | 114 |
| Gráfico 36 - Taxa de desmatamento na Amazônia Legal (em km <sup>2</sup> /ano) .....   | 115 |
| Gráfico 37 - Emissões brasileiras de gases de efeito estufa em CO <sub>2</sub> equivalente .....  | 116 |

## LISTA DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 - Sistema de Direitos da Constituição Federal de 1988 .....            | 44 |
| Figura 2 - Taxa de crescimento anual de vínculos formais por microrregiões..... | 50 |

|  |     |
|--|-----|
| Figura 3 - Razão entre arrecadação e benefícios da previdência por microrregião - 2013 .....   | 51  |
| Figura 4 - Distribuição da carteira PAC de investimentos em infraestrutura urbana e social entre 2007 e 2013, por microrregião .....             | 55  |
| Figura 5 - Expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica e taxa de frequência líquida ao ensino médio (2012) .....             | 61  |
| Figura 6 - Expansão da rede federal de educação superior e taxa de frequência líquida à educação superior (2012).....                            | 62  |
| Figura 7 - Quantidade de médicos solicitados e em atividade no Programa Mais Médicos após o 3º Ciclo .....                                       | 64  |
| Figura 8 - Geração de energia elétrica - usinas hidrelétricas - UHE .....  | 74  |
| Figura 9 - Geração de energia elétrica - usinas termelétricas - UTE.....   | 75  |
| Figura 10 - Geração de energia elétrica - usinas eólicas e térmicas a biomassa.....  | 76  |
| Figura 11 - Transmissão de energia elétrica – grandes interligações .....  | 77  |
| Figura 12 - Transmissão de energia elétrica – linhas de transmissão .....  | 77  |
| Figura 13 - Empreendimentos ferroviários no PAC .....  | 87  |
| Figura 14 - Obras do PAC em portos .....   | 89  |
| Figura 15 - Obras do PAC em aeroportos .....   | 90  |
| Figura 16 - Situação das principais bacias brasileiras quanto à relação demanda versus disponibilidade hídrica superficial (ano-base 2010) ..... | 95  |
| Figura 17 - Investimentos em infraestrutura de abastecimento do PAC - integração e revitalização de bacias.....                                  | 96  |
| Figura 18 - Investimentos em infraestrutura de abastecimento do PAC - Centro-Oeste, Sudeste e Sul....  | 96  |
| Figura 19 - Investimentos em infraestrutura de abastecimento do PAC - Nordeste .....   | 97  |
| Figura 20 - Sistema de coordenação do PAC .....  | 134 |
| Figura 21 - Cadastro Único – porta de entrada para o Brasil Sem Miséria .....  | 138 |

## LISTA DE TABELAS

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 1 - Crescimento do PIB pela ótica de componentes selecionados da demanda: PIB, Consumo e Investimento (% a.a.)..... | 32  |
| Tabela 2 - Despesas públicas selecionadas (em % PIB) .....   | 35  |
| Tabela 3 – Benefícios e serviços públicos ofertados (2002-2013).....   | 46  |
| Tabela 4 – Utilização e ampliação da rede de infraestrutura .....  | 71  |
| Tabela 5 - Tarifa média de fornecimento por classe de consumo (R\$/MWh) .....  | 79  |
| Tabela 6 - Taxas de juros do Programa de Sustentação do Investimento (% ao ano).....                                       | 108 |
| Tabela 7 - Execução orçamentária do PPA 2012-2015, em 2013 (valores em R\$ bilhões).....                                   | 145 |

## LISTA DE SIGLAS

|        |  |
|--------|--|
| ABC    | Programa de Agricultura de Baixo Carbono                 |
| ABM    | Associação Brasileira de Municípios                      |
| ADT    | Agendas de Desenvolvimento Territorial                   |
| AICE   | Acesso Individual Classe Especial                        |
| ALADI  | Associação Latino-Americana de Integração                |
| ANAC   | Agência Nacional de Aviação Civil                        |
| ANATEL | Agência Nacional de Telecomunicações                     |
| ANATER | Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural |
| ANEEL  | Agência Nacional de Energia Elétrica                     |
| ANM    | Agência Nacional de Mineração                            |
| ANP    | Agência Nacional de Petróleo                             |
| ANTAQ  | Agência Nacional de Transportes Aquaviários              |

|          |   |
|----------|---|
| ANTT     | Agência Nacional de Transportes Terrestres                                  |
| ASEAN    | Associação de Nações do Sudeste Asiático                                    |
| ATER     | Assistência Técnica e Extensão Rural  |
| BNDES    | Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social                        |
| BRIC     | Brasil, Rússia, Índia e China   |
| BSM      | Programa Brasil Sem Miséria   |
| CAF      | Comitê de Articulação Federativa  |
| CAPS     | Centros de Atenção Psicossocial   |
| CAR      | Cadastro Ambiental Rural  |
| CDIFF    | Comissão Permanente para Integração e Desenvolvimento da Faixa de Fronteira |
| CELAC    | Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos                       |
| CIDE     | Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico                            |
| CLA      | Centro de Lançamento de Alcântara   |
| CLBI     | Centro de Lançamento da Barreira do Inferno                                 |
| CNM      | Confederação Nacional dos Municípios  |
| CNPM     | Conselho Nacional de Política Mineral                                       |
| COMPERJ  | Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro                                     |
| CONAB    | Companhia Nacional de Abastecimento   |
| COSIPLAN | Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL           |
| CRAS     | Centros de Referência da Assistência Social                                 |
| CREAS    | Centros de Referência Especializados da Assistência Social                  |
| CsF      | Programa Ciência sem Fronteiras   |
| CTPIn    | Comissão Técnica do Plano Indústria   |
| DNIT     | Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes                      |
| DPU      | Defensoria Pública da União   |
| DSEI     | Distritos Sanitários Especiais Indígenas                                    |
| EILD     | Exploração Industrial de Linha Dedicada                                     |
| EMBRAPA  | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária                                 |
| ENAFRON  | Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras                     |
| END      | Estratégia Nacional de Defesa   |
| EPL      | Empresa de Planejamento e Logística   |
| ESA      | Agência Espacial Europeia   |
| EVTEA    | Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental                       |
| FAB      | Força Aérea Brasileira  |
| FGV      | Fundação Getúlio Vargas   |
| FIES     | Fundo de Financiamento Estudantil   |
| FMI      | Fundo Monetário Internacional   |
| FMM      | Fundo da Marinha Mercante   |
| FNP      | Frente Nacional de Prefeitos  |
| FOCEM    | Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL                            |
| FUNPRESP | Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal            |
| IBGE     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                             |
| IGP-DI   | Índice Geral de Preços  |
| INFRAERO | Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária                          |
| INPC     | Índice Nacional de Preços ao Consumidor                                     |
| IPCA     | Índice de Preços ao Consumidor Amplo  |
| IPEA     | Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada                                  |
| LAI      | Lei de Acesso à Informação  |
| LAMIN    | Laboratórios de Análises Minerais   |
| LBD      | Livro Branco de Defesa  |
| LDO      | Lei de Diretrizes Orçamentárias   |
| MAPA     | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento                         |
| MCidades | Ministério das Cidades  |
| MDA      | Ministério do Desenvolvimento Agrário                                       |
| MDS      | Ministério do Desenvolvimento Social  |
| MEC      | Ministério da Educação  |
| MERCOSUL | Mercado Comum do Sul  |
| MINUSTA  | Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti                        |
| MPS      | Ministério da Previdência Social  |
| MRV      | Mensuração, Relato e Verificação  |
| MS       | Ministério da Saúde   |
| MTE      | Ministério do Trabalho e Emprego  |
| ODM      | Objetivos de Desenvolvimento do Milênio                                     |
| OEA      | Organização dos Estados Americanos  |
| OMC      | Organização Mundial do Comércio   |
| ONU      | Organização das Nações Unidas   |

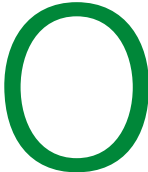
|            |  |
|------------|--|
| PAC 2      | Programa de Aceleração do Crescimento 2ª fase  |
| PAC        | Programa de Aceleração do Crescimento  |
| PAISS      | Plano de Apoio à Inovação dos Setores Sucroenergéticos e Sucoquímicos                                |
| PBA        | Programa Brasil Alfabetizado   |
| PBM        | Plano Brasil Maior   |
| PCA        | Programa para a Ampliação e Construção de Armazéns   |
| PCH        | Pequenas Centrais Hidroelétricas   |
| PDE        | Plano de Desenvolvimento da Educação   |
| PEMAT      | Plano Decenal de Expansão da Malha de Transporte Dutoviário  |
| PHE        | Plano Hidroviário Estratégico  |
| PIB        | Produto Interno Bruto  |
| PIL        | Programa de Investimentos em Logística   |
| PIS/PASEP  | Programa de Integração Social / Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público               |
| PISF       | Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional  |
| PMAQ-AB    | Programa Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica   |
| PMCMV      | Programa Minha Casa, Minha Vida  |
| PNAD       | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  |
| PNAISP     | Política de Atenção Integral à Saúde às Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional           |
| PNBL       | Programa Nacional de Banda Larga   |
| PNC        | Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional |
| PND II     | Programa Nacional de Dragagem II   |
| PND        | Política Nacional de Defesa  |
| PNLT       | Plano Nacional de Logística de Transportes   |
| PNPB       | Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel   |
| PNUD       | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  |
| PNUMA      | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  |
| PPA        | Plano Plurianual   |
| PPCDAm     | Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal                            |
| PPSA       | Pré-Sal Petróleo S.A   |
| PROCONVE   | Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores                                      |
| PROINVESTE | Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e do Distrito Federal                                  |
| PROMINP    | Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural                              |
| PRONAF     | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  |
| PRONATEC   | Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  |
| PROPUSER   | Programa de Desenvolvimento de Meios de Superfície   |
| PROSUB     | Programa de Desenvolvimento de Submarinos  |
| PROUNI     | Programa Universidade para Todos   |
| PSE        | Programa Saúde na Escola   |
| PSI        | Programas de Sustentação do Investimento   |
| RAIS       | Relação Anual de Informações Sociais   |
| RDC        | Regime Diferenciado de Contratação   |
| REIF       | Regime Especial de Incentivo ao Desenvolvimento da Infraestrutura da Indústria de Fertilizantes      |
| SAC        | Secretaria de Aviação Civil  |
| SBTVD-T    | Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre  |
| SEP        | Secretarias de Portos  |
| SICAR      | Sistema Integrado de Cadastro Ambiental Rural  |
| SIN        | Sistema Interligado Nacional   |
| SIOP       | Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento  |
| SUS        | Sistema Único de Saúde   |
| TRBA       | Terminal de Regaseificação de Gás Natural Liquefeito da Bahia  |
| UBS        | Unidades Básicas de Saúde  |
| UFN        | Unidades de Fertilizantes Nitrogenados   |
| UNASUL     | União de Nações Sul-Americanas   |
| UNFCCC     | Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima  |
| UNIFIL     | Força Interina das Nações Unidas no Líbano   |
| UPA        | Unidade de Pronto Atendimento  |
| ZOPACAS    | Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul  |

## SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| APRESENTAÇÃO GERAL.....                          | 15  |
| INTRODUÇÃO.....                                  | 19  |
| ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO .....              | 21  |
| MACROECONOMIA PARA O DESENVOLVIMENTO .....       | 27  |
| SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL.....                  | 43  |
| INFRAESTRUTURA .....                             | 69  |
| PRODUÇÃO COM SUSTENTABILIDADE E INOVAÇÃO .....   | 99  |
| INSERÇÃO INTERNACIONAL.....                      | 119 |
| ESTADO, FEDERALISMO, PLANEJAMENTO E GESTÃO ..... | 131 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS.....                        | 143 |



## APRESENTAÇÃO GERAL

 Governo Federal tem a satisfação de apresentar ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015, ano-base 2013, contendo uma descrição dos principais resultados obtidos no exercício em questão, a partir da implementação das políticas públicas traduzidas nos Programas Temáticos do plano vigente.

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

Neste segundo ano de vigência do PPA destacam-se o equilíbrio entre uma política macroeconômica sólida e as políticas de inclusão social, notadamente no que se refere à garantia de renda; a ampliação dos investimentos em infraestrutura, tanto em volume de obras quanto em recursos; ampliação da participação social na formulação e implementação das políticas; e a postura ativa do governo na regulação da oferta de bens e serviços, bem como no aperfeiçoamento dos seus instrumentos de planejamento e gestão.

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

Nesse contexto de continuidade de transformações significativas para o País, foi elaborado o presente Relatório que, com o objetivo de facilitar a leitura, está organizado em dois volumes, sendo o primeiro (Volume I) relativo à Avaliação da Dimensão Estratégica do PPA e o segundo (Volume II) relacionado ao Monitoramento dos Programas Temáticos constantes do Plano. No conjunto, os dois volumes fornecem um panorama geral do desempenho da atuação governamental em suas diversas áreas de atuação.

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

O Volume II, que compreende o Monitoramento dos Programas Temáticos do PPA, é organizado fundamentalmente a partir de informações fornecidas pelos Órgãos do Executivo Federal relativas ao ano base 2013. Ele abrange os 65 Programas Temáticos do PPA e concentra-se nos campos do monitoramento destinados às análises situacionais dos Objetivos e das Metas de cada Programa. Este volume apresenta, para cada Programa Temático, a situação dos Indicadores, Objetivos e Metas, além da execução financeira das ações orçamentárias vinculadas às Iniciativas. Ele está organizado em quatro tomos: I - Programas Sociais; II - Programas de Infraestrutura; III – Programas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental; e IV - Programas de Soberania, Território e Gestão. Cada uma das partes contém informações específicas sobre o andamento das políticas nela retratadas, especialmente na análise situacional dos objetivos e das metas.

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

Boa leitura!

**Miriam Belchior**

Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão



**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO  
DO PPA 2012-2015  
ANO BASE 2013**

**VOLUME 1: DIMENSÃO ESTRATÉGICA**



## INTRODUÇÃO

O presente documento é o volume 1 do Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal para o período 2012-2015, ano base 2013. Neste volume avalia-se a consecução, no segundo ano de vigência do PPA, das orientações anunciadas em sua dimensão estratégica. No volume 2 é apresentado em mais detalhes o andamento das políticas públicas que operacionalizam essa estratégia, pelo registro de monitoramento dos indicadores, objetivos e metas dos programas temáticos (dimensão tática do PPA), bem como pelo registro da execução financeira das iniciativas com vinculação orçamentária do Governo Federal no exercício de 2013.

Mesmo diante de um cenário internacional em estágio ainda de recuperação, o país continuou a avançar em 2013, reduzindo a pobreza e ampliando o emprego, a oferta e o acesso a bens e serviços públicos. Entre as políticas públicas do Governo Federal catalisadoras das mudanças em curso no país, destacam-se: o Plano Brasil Sem Miséria e a busca pela superação da pobreza extrema, que já foi alcançada entre os beneficiários do Bolsa Família; o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o reforço dos investimentos em infraestrutura; o Programa Minha Casa, Minha Vida e a melhoria das condições habitacionais dos brasileiros mais pobres; os estímulos ao investimento e à produção por meio da desoneração tributária; a ampliação da oferta de atendimento médico com o programa Mais Médicos e do acesso a equipamentos públicos de saúde, como as Unidades de Pronto Atendimento - UPA e Unidades Básicas de Saúde - UBS; a continuidade das ações de controle do desmatamento; e a manutenção das taxas de desemprego em níveis baixos.

Tais avanços resultam da vitalidade da sociedade brasileira, potencializada pela estratégia de desenvolvimento do Governo Federal anunciada desde o PPA 2004-2007. Essa estratégia enfatiza a necessidade de convergência entre políticas sociais, econômicas e ambientais, com vistas à promoção da inclusão social e melhoria da distribuição de renda,

---

de forma a efetivar a universalização e a institucionalização dos direitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. O PPA 2012-2015 reforça esse compromisso com o desenvolvimento inclusivo reafirmando, numa quadra histórica de reordenamento dos polos dinâmicos da economia mundial, a importância do Estado e da democracia, seja na indicação em conjunto com a sociedade do futuro desejado, seja no provimento de meios e coordenação com o setor privado para alcançá-lo.

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

## ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

A estratégia de desenvolvimento inclusivo contida no PPA atual e nos dois planos que o antecederam vem proporcionando, nos últimos anos, materialidade aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme estabelece o artigo 3º da Constituição Federal: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; dinamização do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e da extrema pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais; e promoção de uma sociedade sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O PPA 2004-2007, o primeiro plano a explicitar a atual estratégia inclusiva de desenvolvimento, tomava como base o fortalecimento do mercado interno mediante a conformação de um mercado de massas apoiado em aumentos reais do salário mínimo, políticas de transferência de renda e redução das desigualdades, tudo isso combinado com o controle da inflação. A inclusão de milhares de famílias nos circuitos de produção e consumo proporcionaria (e de fato proporcionou) ganhos de escala que contribuiriam com o aumento da produtividade, que em parte seria transmitido às famílias trabalhadoras, formando um círculo virtuoso de inclusão social.

O PPA 2008-2011 deu sequência a esta estratégia ao reforçar o fortalecimento do mercado interno com redução de desigualdades por meio da aceleração dos investimentos em educação e em infraestrutura econômica e social. Assim, a consolidação da agenda inclusiva, num contexto marcado pela eclosão da crise financeira global de 2008, passou, dentre outras iniciativas: pela implementação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC a partir de 2007; pela aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE; e pela criação do maior programa popular de habitação do País nas últimas décadas, o Minha Casa, Minha Vida. A implementação da Agenda Social no período também merece destaque, na medida em que agregou e fortaleceu as complementaridades entre as diversas políticas sociais, promovendo ações de cidadania, direitos humanos, esporte, educação e cultura.

O PPA 2012-2015 dá continuidade à construção dos dois planos anteriores, apontando em sua visão de futuro para um país que seja reconhecido:

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

Assim, a partir do PPA 2012-2015 a execução das políticas públicas passa a se organizar em torno de três grandes áreas: o Brasil Sem Miséria, promovendo a inclusão social e produtiva da população em situação de extrema pobreza e possibilitando a incorporação de um contingente ainda maior de brasileiros ao mercado interno; o PAC 2, com mais recursos e maior integração com estados e municípios nos investimentos em infraestrutura e habitação; e a política de desenvolvimento produtivo que congrega diversas iniciativas visando, no curto prazo, a defesa do País diante da crise internacional que voltou a se acentuar em 2011, e, no longo prazo, ao fortalecimento de cadeias produtivas e o fomento à inovação tendo em vista que os ganhos de competitividade para a economia brasileira é a única forma de conjugar o crescimento econômico com a inclusão social e preservação de direitos sociais. Nesta linha são fundamentais programas como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec e o Programa Ciência sem Fronteiras - CsF.

Esta trajetória vem consolidando um padrão de transformações estruturais que, em termos analíticos, pode ser apresentado em cinco dimensões, interligadas pela primazia da atenção ao desenvolvimento social:

- dimensão social*, cuja estratégia é a universalização e institucionalização dos direitos da cidadania, inclusão social das parcelas mais vulneráveis da população e melhoria na distribuição de renda;
- dimensão econômica*, que se caracteriza por:
  - a. praticar uma macroeconomia e um financiamento para o desenvolvimento, garantindo os objetivos de estabilidade macroeconômica e de crescimento com redistribuição de renda;
  - b. dar curso e velocidade às três frentes de expansão que se encontram atuantes na economia brasileira: i) investimentos em produção e consumo de massa; ii) investimentos em infraestrutura econômica e social; e iii) investimentos em atividades intensivas em recursos naturais;
  - c. potenciar as três frentes de expansão através do fortalecimento dos encadeamentos produtivos e de avanços substanciais em educação, ciência, tecnologia e inovação – construindo uma “sociedade de conhecimento” – até o ponto em que o processo de inovação possa tornar-se uma quarta frente de expansão da economia;
- dimensão ambiental*, que tem como centro a sustentabilidade, associando o desenvolvimento produtivo a um meio ambiente equilibrado e saudável, pelo uso

adequado dos recursos naturais, tais como os recursos hídricos, as florestas, o solo e os recursos minerais;

- iv. *dimensão territorial*, que busca essencialmente a redistribuição de oportunidades e renda entre regiões do país, fortalecendo e estimulando as potencialidades de cada território; e
- v. *dimensão político-institucional*, cuja estratégia passa pela promoção da inserção internacional soberana e pelo contínuo fortalecimento do Estado e das instituições em um regime democrático que estimule a participação e a inclusão social.

A integração e a complementaridade entre estas cinco dimensões é orientada, portanto, pela priorização da dimensão social. Além de expandir e materializar direitos, as políticas sociais viabilizam a incorporação ao mercado de milhões de brasileiros, mediante, por exemplo, as transferências de renda e a oferta de bens e serviços públicos, o que aumenta o bem-estar proporcionando maior justiça social. De outro lado, em sua atribuição reguladora, as políticas sociais agem no sentido da redução das desigualdades no interior do mercado de trabalho via elevação do salário mínimo, o que amplia a renda disponível e o acesso a bens e serviços sociais, também reforçando o bem-estar e a justiça social. Estes dois movimentos se retroalimentam, possibilitando a redução das desigualdades sociais e regionais, o que, além de ser auto-justificável, gera como subproduto a ampliação do mercado interno.

No campo econômico trata-se de fomentar a operação dos três motores do investimento que atualmente energizam o desenvolvimento das forças produtivas (produção e consumo de massa; infraestrutura econômica e social, e recursos naturais) e de potenciá-los, tanto por múltiplas ações destinadas ao aumento da taxa de investimento da economia, como por meio de fomento à ampliação de seus encadeamentos produtivos e da incorporação em larga escala do valor agregado por educação, ciência, tecnologia e inovação. Bem implementado, o projeto permitirá que o processo de inovação se transforme numa quarta frente de expansão da economia.

Para que o crescimento associado a essas frentes de expansão ganhe em robustez e se traduza efetivamente em bem-estar para a maioria da população, é fundamental a coordenação das ações de governo de forma a estimular uma dinâmica econômica centrada na inclusão social, ampliando as escalas de produção, o que contribui para o aumento da produtividade. A ampliação do crédito e dos investimentos públicos e privados em infraestrutura, por exemplo, contribui para a redução de custos sistêmicos e o aumento da produtividade. Este conjunto de forças resulta na possibilidade de direcionar os excedentes para mercados externos, ampliando novamente a escala de produção e a produtividade, o que contribui para o crescimento econômico sustentável.

Embora o modelo de desenvolvimento inclusivo não esteja centrado no mercado externo, os resultados efetivamente alcançados sofrem a influência do contexto internacional. Nesse sentido, a centralidade da inclusão social e do fortalecimento do

mercado interno permitiram que o País rapidamente se recuperasse da crise financeira global de 2008 e, mesmo após 2011, em meio à acentuação da crise europeia, continuasse a reduzir o desemprego e aumentar a renda do trabalho. O fato é que, especialmente desde 2007, com o lançamento do PAC, o investimento no Brasil tem crescido sistematicamente acima do consumo das famílias e do Produto Interno Bruto - PIB, e o desemprego cai sistematicamente com a taxa de desocupação atingindo mais uma vez o mínimo histórico em 2013.

No que se refere à dimensão ambiental, o desenvolvimento significa que o uso dos recursos naturais para geração de riqueza e renda não deve se dissociar da promoção da qualidade de vida e da sustentabilidade. Deve-se promover um desenvolvimento que compatibilize a capacidade de distribuir os benefícios de modo mais equitativo, com o compromisso de abandonar práticas danosas ao meio ambiente, estabelecendo relações equilibradas, mutuamente benéficas e permanentes entre sociedade e natureza. Nesse sentido, é auspicioso constatar que a última década no País tenha se caracterizado por, na média, elevação do patamar de crescimento econômico e, em simultâneo, tendência de queda do desmatamento na Amazônia.

Existe uma preocupação da comunidade internacional com relação a questões de cunho ambiental, e o Brasil tem assumido papel de destaque na proposição e no alcance de metas associadas a estas questões. Assuntos como os relacionados à mudança do clima, bem como o combate aos seus efeitos malignos, testemunham o aperfeiçoamento constante dos procedimentos de planejamento e de coordenação de políticas, planos e programas refletidos no PPA, mediante a incorporação do valor ambiental na ação governamental.

Na perspectiva territorial, deve-se alavancar o desenvolvimento social e econômico, considerando os atores, variantes e potencialidades locais, pois é no território onde os investimentos se materializam e onde os impactos são mais sensíveis. O olhar sobre o território traz nova perspectiva à função de planejar, pois não se trata mais de decidir apenas sobre a alocação dos recursos já existentes. Devem-se compatibilizar estratégias e prioridades no nível nacional com os objetivos, expectativas e potencialidades locais. Faz-se necessário estabelecer uma relação harmoniosa entre os entes federados, que deve deixar de ser vertical, marcada pela centralização das iniciativas e pela fraca articulação com as realidades locais, e passar a estimular a descentralização e participação social no processo de elaboração e gestão das políticas públicas. O desafio da política territorial consiste em promover mecanismos que estimulem a elaboração de ações e iniciativas que se concretizem em parcerias de desenvolvimento com o Governo Federal. Nesse sentido, tem-se atuado no fortalecimento dos municípios no processo de elaboração de seus planos plurianuais, conscientizando seus atores da importância desse instrumento de planejamento estratégico, estimulando a participação social, além de buscar conciliar



esses planos com os planejamentos de longo prazo estabelecidos nas esferas federal e estadual. Na perspectiva territorial, portanto, a estratégia do PPA procura se pautar pela redistribuição de renda e oportunidades das regiões; pelo fortalecimento e aproveitamento das potencialidades regionais; pela reorientação de investimentos e recursos diversos destinados à infraestrutura e atividades produtivas; pela gestão integrada de políticas públicas voltadas para espaços rurais e metropolitanos do território nacional; e pela preservação da diversidade ambiental e cultural do país.

A decorrência lógica desta combinação de tendências econômicas e sociais e esforços governamentais é o fortalecimento da dimensão político-institucional do processo de desenvolvimento, criando condições para uma inserção internacional mais soberana e o contínuo fortalecimento do Estado e das instituições, de forma a atender aos legítimos anseios de uma sociedade cada vez mais exigente e ciente dos seus direitos.

As cinco dimensões que organizam o modelo de desenvolvimento em curso no Brasil constituem, dessa forma, diretrizes que perpassam de forma transversal o conjunto das políticas públicas que, neste documento, para fins de avaliação, foram agregadas em torno de seis eixos: macroeconomia para o desenvolvimento; sistema de proteção social; infraestrutura; produção com sustentabilidade e inovação; inserção internacional; e Estado, federalismo, planejamento e gestão.



## MACROECONOMIA PARA O DESENVOLVIMENTO

**A**pós 5 anos do início da crise financeira global, a mais grave desde 1929, os sinais de recuperação nas economias desenvolvidas – consolidação do crescimento nos EUA, saída da recessão na Europa com taxas de desemprego ainda altas, melhora das expectativas no Japão – e a acomodação do crescimento chinês em patamar mais suave apontam para um período de transição na economia internacional na direção de maior estabilidade financeira e retomada paulatina do crescimento. O ano de 2013, contudo, ainda foi marcado por redução do crescimento global e volatilidade para as economias em desenvolvimento, esta última associada às perspectivas de diminuição dos estímulos monetários nas economias avançadas e consequente turbulência nos fluxos financeiros.

No Brasil, a política macroeconômica, formatada pelo tripé composto por taxa de câmbio flutuante, meta de inflação e responsabilidade fiscal, tem contribuído para a resiliência do país à crise, estabilidade de preços, recuperação gradual do crescimento assentada no investimento, e continuidade do processo de expansão do emprego e dos ganhos salariais característicos do modelo de desenvolvimento inclusivo da última década.

A análise desta seção contempla a Lei que institui o Plano Plurianual da União para o período 2012-2015<sup>1</sup>, que estabelece avaliação anual pelo Poder Executivo do “comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados”. Na sequência, explicita-se a ideia central da macroeconomia para o desenvolvimento para, em seguida, analisar-se em perspectiva o comportamento recente da atividade econômica, da política fiscal, da política monetária e do setor externo e da taxa de câmbio.

<sup>1</sup> Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, art. 15, inciso I.

## O PPA 2012-2015 e o comportamento das variáveis macroeconômicas em 2013

O cenário macroeconômico do PPA 2012-2015, anunciado em meados de 2011, apresenta metas de inflação e de resultado primário do Governo Central definidas, respectivamente, pelo Conselho Monetário Nacional e na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. A meta de inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, era 4,5% em 2013, com intervalo de tolerância de 2 pontos percentuais para cima ou para baixo. Como o IPCA observado em 2013 foi 5,91%, o índice manteve-se dentro do intervalo de tolerância. Já a meta oficial de resultado primário do Governo Central para 2013 era de R\$ 73,04 bilhões<sup>2</sup>; como o observado foi R\$ 75,29 bilhões (Banco Central do Brasil), conclui-se que foi superada a meta de resultado primário estabelecida legalmente para o segundo ano de vigência do PPA.

No que se refere aos parâmetros macroeconômicos utilizados durante a elaboração do PPA, destaca-se que a taxa de câmbio média (R\$/US\$) verificada em 2013 foi de 2,16, acima da previsão de 1,72, o que favorece a recuperação da produção interna no cenário atual de acentuação da concorrência internacional. Quanto à taxa básica de juros (taxa Selic), em dezembro de 2013 o observado foi 10% ao ano, abaixo, assim, do valor estimado no momento de elaboração do PPA (11%). Quanto ao crescimento do Produto Interno Bruto - PIB, o observado foi 2,3%, abaixo do valor previsto de 5,5%, mas superior ao verificado em 2012 (1%). O menor crescimento mundial e a expectativa de redução dos estímulos monetários nos EUA condicionaram a evolução do PIB doméstico em 2013 que, não obstante, em razão da preservação das políticas sociais e de renda (salário mínimo), e dos estímulos ao investimento, iniciou trajetória gradual de recuperação.

## Os pilares da macroeconomia para o desenvolvimento

Em 2013, os pilares da macroeconomia para o desenvolvimento do País mais uma vez foram reafirmados: compromisso com a solidez macroeconômica – expresso no alcance das metas de inflação e fiscal do Governo Central – compatível com os processos de inclusão social, de inserção internacional soberana e de reforço da competitividade.

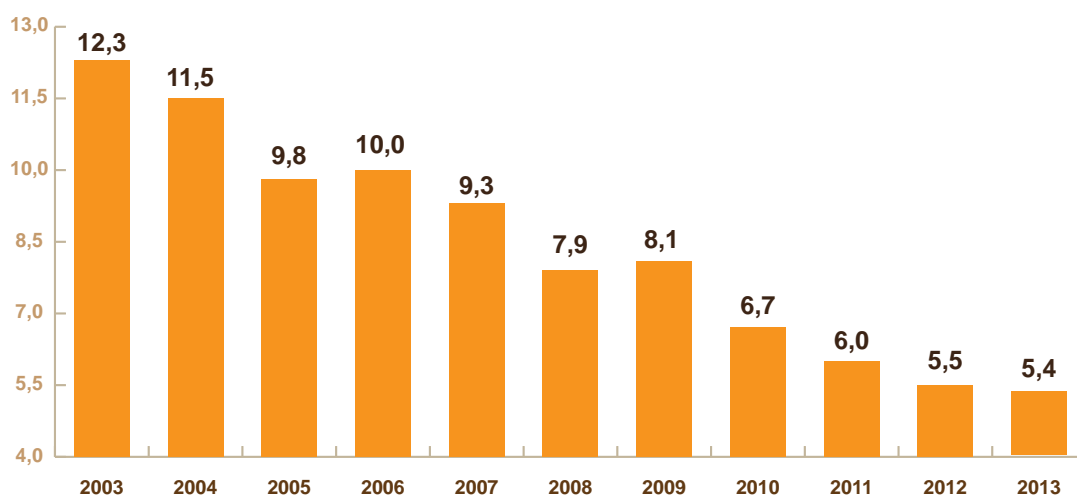
No ano passado o país gerou em termos líquidos 1,1 milhão de postos de trabalho com carteira assinada, acumulando 4,5 milhões de novos empregos desde 2011<sup>3</sup>. A

<sup>2</sup> Anexo IV da LDO 2013, atualizado pelo Decreto no 8.143/2013. O valor de R\$ 73,04 bilhões já considera a previsão de dedução de R\$ 35,05 bilhões em despesas com investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2.

<sup>3</sup> Cifra de 2013 de acordo com informações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego – CAGED/MTE. Para 2011 e 2012, dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego – RAIS/MTE.

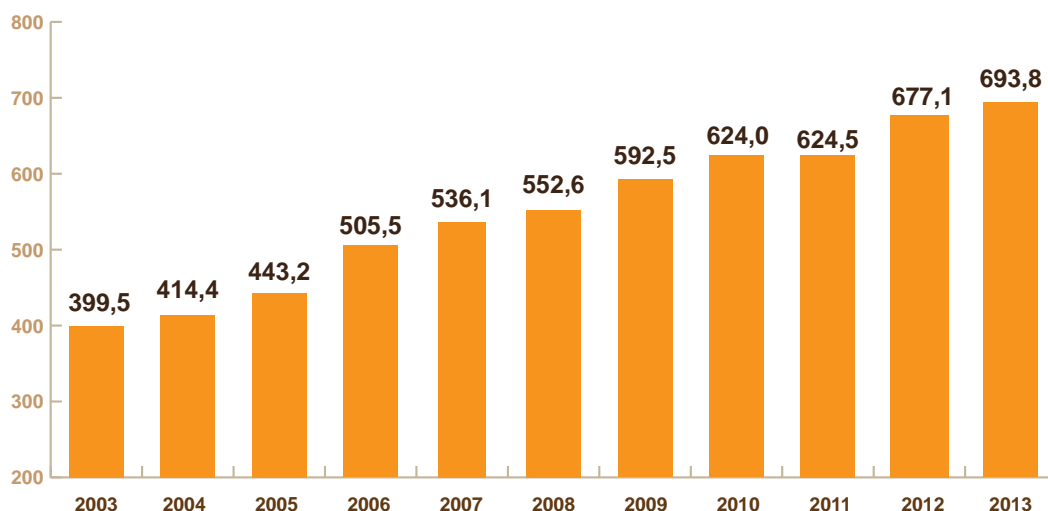
taxa de desocupação, medida pela Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, prosseguiu na trajetória de queda atingindo novo mínimo histórico de 5,4% em 2013 (média do ano). Contribuiu para isso, além da alta do investimento público e da amplificação da política de desoneração de tributos, um crescimento real da massa salarial de 2,8%<sup>4</sup>, crescimento este puxado pela preservação da política de valorização do salário mínimo que acumulou variação real média de 2,5% em 2013.

**Gráfico 1 – Taxa média de desemprego  
(% da população economicamente ativa)**



Fonte: IBGE/Pesquisa Mensal de Emprego.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**Gráfico 2 – Salário Mínimo Real – média anual (em R\$ de 2013)**



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

O modelo de desenvolvimento inclusivo brasileiro demonstra a existência de sinergias – ao invés dos *trade offs* normalmente enfatizados pela ortodoxia econômica

4 Aumento real da massa salarial habitual de todos os trabalhos, de acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego – PME/IBGE com base na inflação medida pelo índice nacional de preços ao consumidor (INPC).

– entre políticas de proteção social, ganhos reais de salários, redução das desigualdades e geração de emprego. Estas sinergias são explicadas pelo circuito virtuoso associado aos efeitos positivos dos ganhos salariais e de renda dos mais pobres sobre o consumo, produção, emprego, economias de escala, investimentos, e sobre a própria renda de empregados e empregadores.

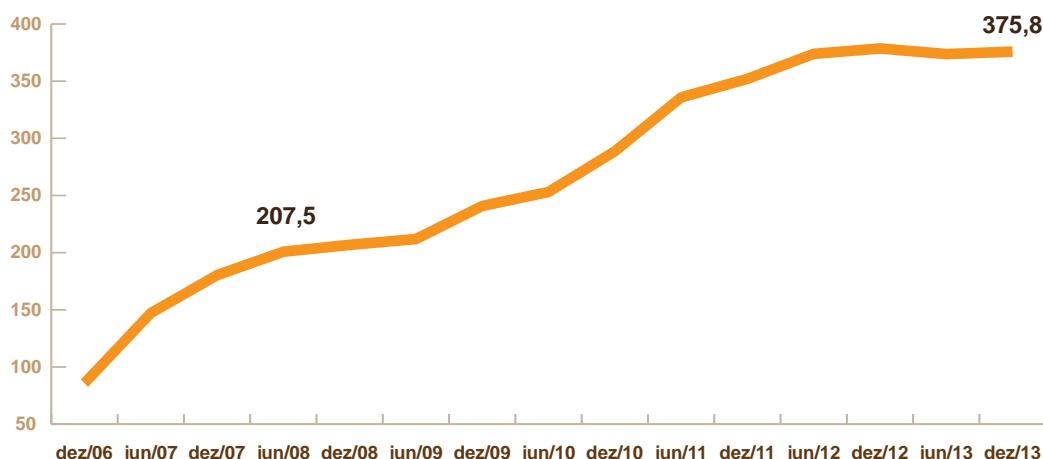
A estratégia de crescimento, além de assentar-se em fundamentos sólidos e na inclusão social, também persegue a soberania nacional. Em termos macroeconômicos, isto deve significar maior capacidade de resposta do País aos choques externos adversos, como em 2008/09, quando, de forma inédita nas últimas décadas, as políticas monetária e fiscal, ao invés de intensificarem a crise externa, contribuíram ativamente para minimizar seus efeitos sobre a atividade e o emprego. A atual fase de transição da economia mundial, marcada pela proximidade da retirada dos estímulos monetários nas economias desenvolvidas, recoloca a importância dos mecanismos de defesa da política macroeconômica e da economia interna contra turbulências nos fluxos internacionais de capitais.

Em 2013, o regime de flutuação cambial brasileiro demonstrou constituir-se na primeira linha de defesa do país contra turbulências externas. A taxa de câmbio nominal R\$/US\$, que iniciou o ano em 2,04, fechou o período em 2,34, o que tende a favorecer a competitividade da produção nacional. Ao mesmo tempo, a economia brasileira apresenta-se mais resiliente aos choques externos em razão dos seguintes fatores:

- política de acumulação de reservas internacionais – mesmo após a crise de 2008 – responsável pela transformação do país em credor externo líquido (reservas internacionais de US\$ 375,8 bilhões em dezembro de 2013);
- baixa participação estrangeira na dívida pública interna: 16,1% em dezembro de 2013, contra 40% da Espanha, 47% do México, 36,7% da Itália e 29,2% da Turquia<sup>5</sup>;
- boa estrutura do passivo externo líquido, com maior peso do estoque de investimento direto externo (menos volátil) do que dos investimentos de portfólio; e
- sistema financeiro doméstico sólido e entre os mais capitalizados do mundo.

---

<sup>5</sup> Para o Brasil, dado de dezembro de 2013 referente à participação de não residentes na Dívida Pública Mobiliária Federal Interna, de acordo com o Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Para outros países, último dado disponível da participação estrangeira na Dívida Bruta do Governo Geral, conforme Monitor Fiscal do FMI, abril de 2014.

**Gráfico 3 – Reservas internacionais – estoque, conceito liquidez (US\$ bilhões)**

Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No que tange à agenda da competitividade, essencial para compatibilizar lucratividade da produção exposta à concorrência internacional – especialmente na indústria – e continuidade do crescimento dos salários reais, além do movimento favorável da taxa de câmbio em 2013, destaque-se o esforço do Governo Federal na construção de ganhos de produtividade pelo lado real da economia, com redução dos custos tributários, coordenação/planejamento dos investimentos em infraestrutura econômica e social, reforço dos gastos públicos em qualificação da mão de obra e ampliação do crédito à inovação e pesquisa e desenvolvimento nas empresas.

## Atividade econômica e política macroeconômica em 2013

O atual momento de transição da economia internacional, com volatilidade para as economias em desenvolvimento, e a estratégia de desenvolvimento brasileira constituem o pano de fundo para a compreensão dos movimentos da economia e da política macroeconômica no País em 2013.

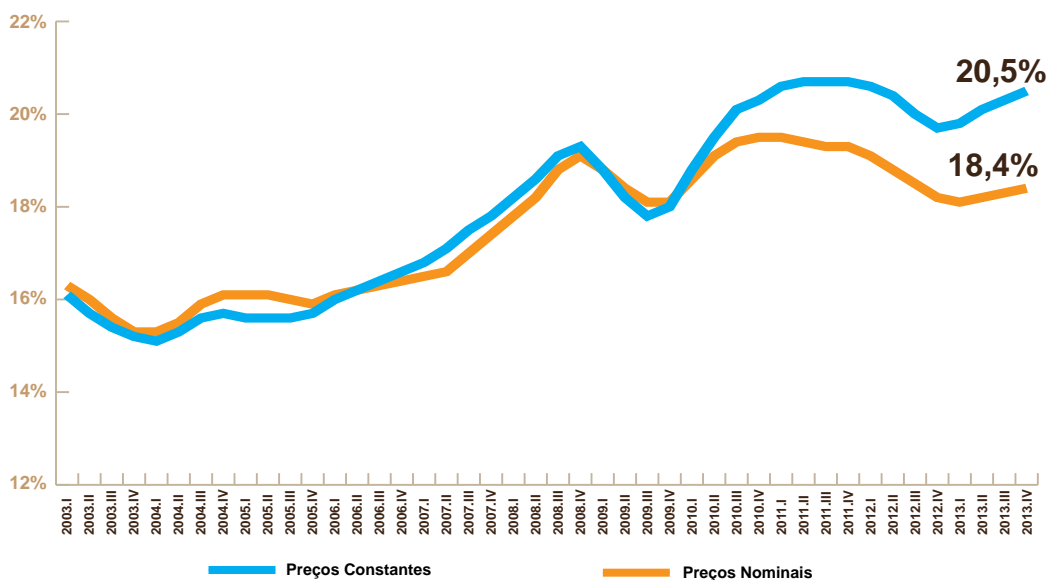
O traço principal da evolução da economia em 2013 reside na recuperação dos investimentos. Com o crescimento de 6,3% ao ano da formação bruta de capital fixo, mais do que compensando a queda verificada em 2012, a taxa de investimento nominal recuperou-se, chegando a 18,4% em 2013<sup>6</sup>. A preços constantes, isto é, em termos físicos, a razão investimento/PIB apresentou comportamento ainda mais favorável depois da crise de 2008, alcançando 20,5% em 2013<sup>7</sup>. Isto indica êxito do esforço governamental

<sup>6</sup> Os dados sobre o PIB e seus componentes foram obtidos do IBGE, Contas Nacionais Trimestrais.

<sup>7</sup> A preços constantes de 1995.

de redução de custos financeiros e tributários associados a bens de capital e construção civil, o que favorece a expansão e modernização da capacidade produtiva e a melhoria da infraestrutura.

**Gráfico 4 – Taxa de investimento nominal e a preços constantes\* (acumulada em 4 trimestres)**



\* A preços de 1995.

Fonte: IBGE/Contas Nacionais Trimestrais.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O crescimento do investimento, portanto, voltou a superar o aumento do PIB e do consumo em 2013, acumulando alta de 56,4% desde 2007, ano de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, contra 27% de aumento do PIB no período e 37,6% de crescimento do consumo das famílias.

**Tabela 1 – Crescimento do PIB pela ótica de componentes selecionados da demanda: PIB, Consumo e Investimento (% a.a.)**

| Ano                                 | PIB         | Consumo das Famílias | Formação Bruta de Capital Fixo |
|-------------------------------------|-------------|----------------------|--------------------------------|
| 2007                                | 6,1         | 6,1                  | 13,9                           |
| 2008                                | 5,2         | 5,7                  | 13,6                           |
| 2009                                | -0,3        | 4,4                  | -6,7                           |
| 2010                                | 7,5         | 6,9                  | 21,3                           |
| 2011                                | 2,7         | 4,1                  | 4,7                            |
| 2012                                | 1,0         | 3,2                  | -4,0                           |
| 2013                                | 2,3         | 2,3                  | 6,3                            |
| <b>Variação Acumulada 2007-2013</b> | <b>27,0</b> | <b>37,6</b>          | <b>56,4</b>                    |

Fonte: IBGE/Contas Nacionais Trimestrais.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

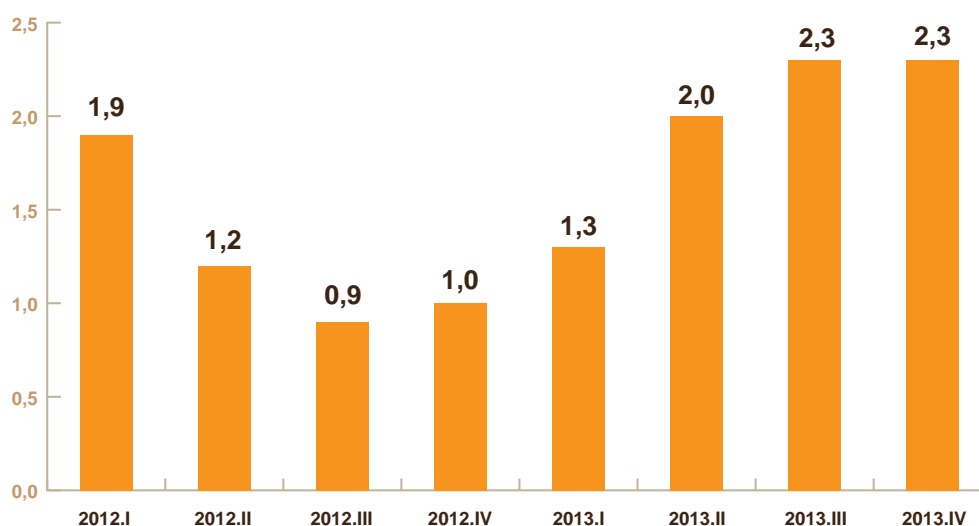
Dentre outros fatores, este bom comportamento da formação bruta de capital fixo pode ser atribuído à atuação do governo no barateamento dos custos (redução das taxas



de juros de longo prazo, redução dos custos tributários e redução da tarifa de energia elétrica), mas também à boa performance do investimento público e estatal, e ao êxito do programa de concessões. Em relação a estas últimas, ressaltar-se, em 2013: a realização do primeiro leilão do pré-sal, campo de Libra, com lance mínimo de R\$ 15 bilhões na assinatura; os leilões de 6 aeroportos desde 2011, com investimentos previstos da ordem de R\$ 45,5 bilhões e ágio médio de 297,5%; e o programa de concessões de rodovias federais (BR 050, BR 163 e BR 060-153-262), com o leilão de 2.464 Km e previsão de duplicação de 1.320 Km, isto com deságio médio de 49%.

A taxa de crescimento da economia em 2013 chegou a 2,3%, abaixo do potencial, mas acima do observado em 2012 (1%). No acumulado em 4 trimestres em relação ao período anterior, o crescimento observado no último trimestre de 2013 aponta trajetória de gradual recuperação da economia.

**Gráfico 5 – PIB: evolução da taxa de crescimento acumulada em 4 trimestres (%)**

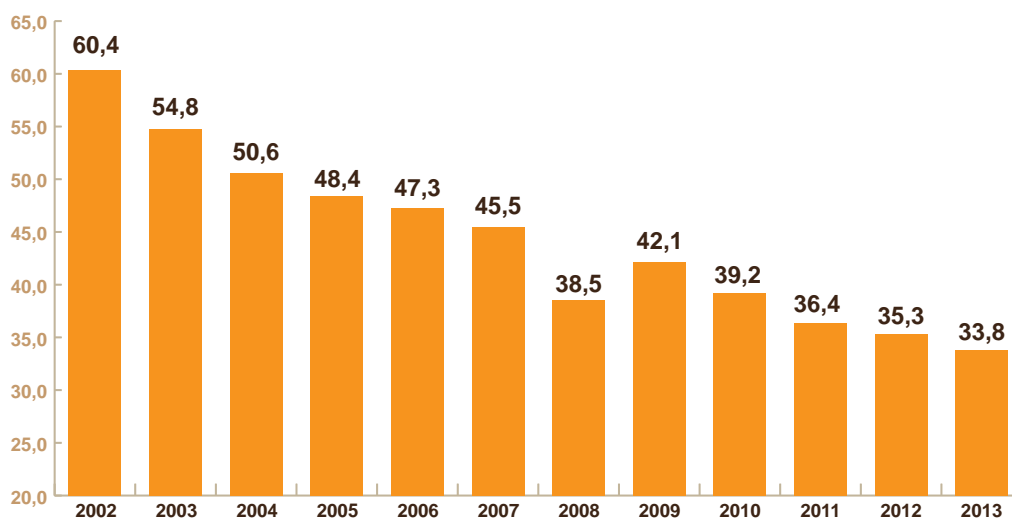


Fonte: IBGE/Contas Nacionais Trimestrais.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Pela ótica da demanda, além do crescimento do investimento, o consumo apresentou comportamento positivo: em termos anuais, as despesas de consumo das famílias cresceram 2,3%, em linha com o crescimento do PIB; na comparação trimestral, o último trimestre de 2013 representou aumento na margem de 0,7%, a quadragésima primeira expansão consecutiva neste tipo de comparação, evidenciando a força do processo de constituição de um mercado de consumo de massas no País ancorado na ampliação do emprego e dos salários reais. O setor externo, contudo, contribuiu negativamente para o crescimento em 2013 através da expansão das importações de bens e serviços (8,4%) a um ritmo superior ao das exportações (2,5%), um reflexo do baixo crescimento da economia internacional e de fatores circunstanciais associados à conta petróleo.

A política fiscal em 2013, sem descuidar da inclusão social, da competitividade e dos investimentos públicos, novamente contribuiu para a solidez dos fundamentos da economia. Pelo quarto ano consecutivo, a relação dívida líquida/PIB caiu, o que é explicado pelo aumento do valor em reais das reservas internacionais que integram os créditos do setor público consolidado, e pelo cumprimento da meta de superávit primário<sup>8</sup>. Em perspectiva, observa-se mais claramente a solidez das contas públicas brasileiras: entre 2002 e 2013 a relação dívida líquida/PIB retrocedeu em mais de 40% (o que significou redução de 26,6 pontos percentuais do PIB). Ressalte-se também que mesmo a dívida bruta do governo geral, que não inclui os direitos financeiros do governo (apenas suas obrigações), permanece controlada e estável em relação ao PIB no período pós-crise financeira global: em torno de 57% do PIB, um resultado extraordinário tendo em vista a trajetória explosiva do indicador em algumas economias avançadas.

**Gráfico 6 – Dívida líquida do setor público\* (% do PIB)**



\* Estoque em dezembro de cada ano.

Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Além da redução do endividamento líquido em relação ao PIB, destaca-se a melhora do perfil do passivo do Governo Federal expresso: na redução da parcela de dívida exposta à volatilidade do mercado, como os títulos atrelados ao câmbio; e no alongamento do prazo médio de vencimento. Isso, além de conferir maior resiliência do país a choques externos, possibilita maior previsibilidade e estabilidade ao manejo da política macroeconômica.

<sup>8</sup> Por definição, a relação dívida líquida/PIB, que inclui obrigações e direitos financeiros do setor público consolidado, varia de acordo com o comportamento de três variáveis principais: juros da dívida pública (quanto maiores, maior a dívida), resultado primário (quanto maior, menor a dívida) e crescimento do PIB (quanto maior, menor a razão dívida/PIB). Além disso, o estoque de dívida é impactado pelos ajustes cambial (decorrente dos efeitos das variações da taxa de câmbio sobre ativos e passivos denominados em moeda estrangeira) e patrimonial (privatizações e reconhecimento de dívidas). Em 2013, dos fatores condicionantes que contribuíram para a redução da dívida líquida, o destaque coube ao ajuste cambial, que sozinho contribuiu para redução de 2 pontos percentuais do PIB, e para o superávit primário, com contribuição para redução de 1,9 ponto percentual do PIB (Banco Central do Brasil).

A solidez fiscal, expressa na redução sustentada da relação dívida/PIB e na trajetória declinante (medida pelo PIB) das despesas com pessoal e juros nominais, vem permitindo a elevação de despesas com impacto direto na melhoria de vida da população, especialmente da parcela mais vulnerável socialmente. Como exemplo pode-se mencionar a política de valorização do salário mínimo articulada à expansão dos direitos de cidadania e ao combate à pobreza, elementos explicativos do aumento observado das transferências diretas do Governo Central às famílias na forma de benefícios previdenciários, benefícios assistenciais e Programa Bolsa-Família. A efetividade desta parcela do gasto social é comprovada pela forte redução dos índices de pobreza e miséria no País.

**Tabela 2 – Despesas públicas selecionadas (em % PIB)**

| Despesa   Ano                         | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Var. 2013-2002 (em % PIB) |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------------------|
| Juros Nominais*                       | 7,7  | 8,5  | 6,6  | 7,4  | 6,8  | 6,1  | 5,5  | 5,3  | 5,2  | 5,7  | 4,9  | 5,2  | -2,5                      |
| Pessoal e Encargos**                  | 4,8  | 4,5  | 4,3  | 4,3  | 4,5  | 4,4  | 4,3  | 4,7  | 4,4  | 4,3  | 4,2  | 4,2  | -0,6                      |
| Benefícios Previdenciários - RGPS**   | 6,0  | 6,3  | 6,5  | 6,8  | 7,0  | 7,0  | 6,6  | 6,9  | 6,8  | 6,8  | 7,2  | 7,4  | 1,5                       |
| Benefícios Assistenciais - LOAS/RMV** | 0,0  | 0,3  | 0,4  | 0,4  | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,6  | 0,6  | 0,6  | 0,7  | 0,7  | 0,7                       |
| Bolsa-Família**                       | 0,1  | 0,1  | 0,3  | 0,3  | 0,3  | 0,3  | 0,3  | 0,4  | 0,4  | 0,4  | 0,5  | 0,5  | 0,4                       |

\* Setor Público Consolidado.

\*\* Governo Geral.

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central do Brasil e Senado Federal/Siga Brasil.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No que tange à competitividade, e pelo lado da receita, o Governo Federal, desde 2011, vem promovendo amplas desonerações tributárias, com destaque para: a alteração da sistemática de tributação da folha de pagamentos, que deixou de ser onerada em vários setores em troca da incidência de alíquota simplificada sobre o faturamento das empresas – ao final de 2013 o benefício abrangia 56 setores e segmentos de setores; redução do IPI; redução da CIDE; e aumento das faixas da tributação do Simples e de Microempreendedores Individuais. No agregado, estima-se que as desonerações implementadas desde 2011 tenham redundado em redução esperada de receitas da ordem de R\$ 75,5 bilhões em 2013, com impacto previsto para 2014 ainda maior, R\$ 94,3 bilhões, cerca de 2% do PIB<sup>9</sup>.

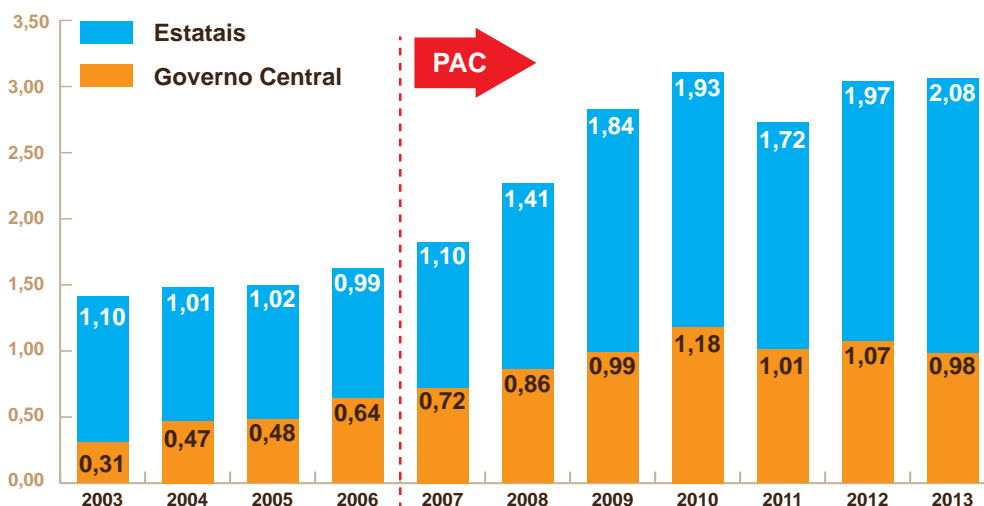
Ainda em relação à agenda da competitividade, mencionem-se os esforços governamentais orientados para a redução dos custos de energia em 2013 e, numa perspectiva de prazo mais longo, para a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica (de 141 unidades de ensino em 2003 para mais de 450 em 2013). Esforços como

9 Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal do Brasil, estimativas consultadas em março de 2014.

estes reduzem custos, além de favorecerem a produtividade da força de trabalho. Sobre este último aspecto, merece destaque o aumento do número de matrículas na educação profissional de nível médio: de 589 mil em 2003 para mais de 1,3 milhão em 2013.

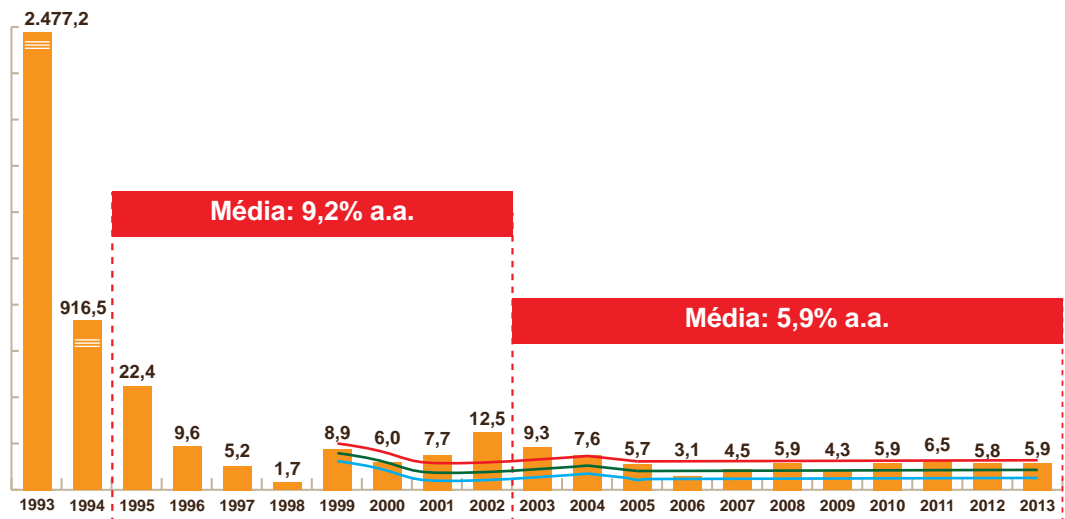
A solidez fiscal também viabiliza a elevação consistente do investimento público, que por sua vez sinaliza ao setor privado que, a despeito das incertezas internacionais, o País não apenas conta com oportunidades de ampliação da infraestrutura econômica e social como está decidido a aproveitá-las. É o que vem ocorrendo, principalmente, a partir de 2007, com a implantação do PAC, de 2009 com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, e, mais recentemente, com o PAC 2, lançado em 2011, e com o já mencionado programa de concessões em energia e logística.

**Gráfico 7 – Investimento do governo central e das empresas estatais (% PIB)**



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

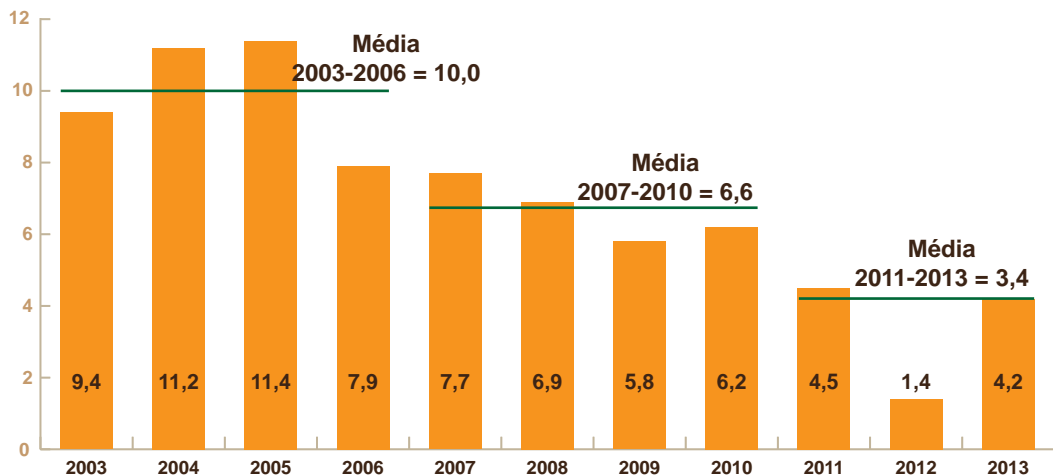
Como observado previamente, a inflação acumulada em 2013, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA foi de 5,91%, permanecendo, como nos anos anteriores, rigorosamente dentro do intervalo fixado em torno da meta pelo Banco Central.

**Gráfico 8 – Inflação ao consumidor - IPCA (% a.a.)**

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

A política monetária tem se mantido especialmente vigilante no intuito de assegurar a convergência da inflação para a trajetória da meta. É nesse contexto que se compreende o início do ciclo de elevação da taxa básica de juros (taxa Selic) a partir de abril de 2013.

Numa perspectiva de longo prazo, importa observar que a taxa básica de juros doméstica e a taxa real de juros vêm convergindo para padrões mais próximos do observado internacionalmente – em dezembro de 2002, por exemplo, a taxa Selic foi fixada em 25% ao ano, contra 10% ao ano em dezembro de 2013, um reflexo importante do robustecimento das defesas do País contra intempéries externas e evidência do aperfeiçoamento da coordenação entre política monetária e política fiscal.

**Gráfico 9 – Taxa real de juros ex-ante\* (% a.a.)**

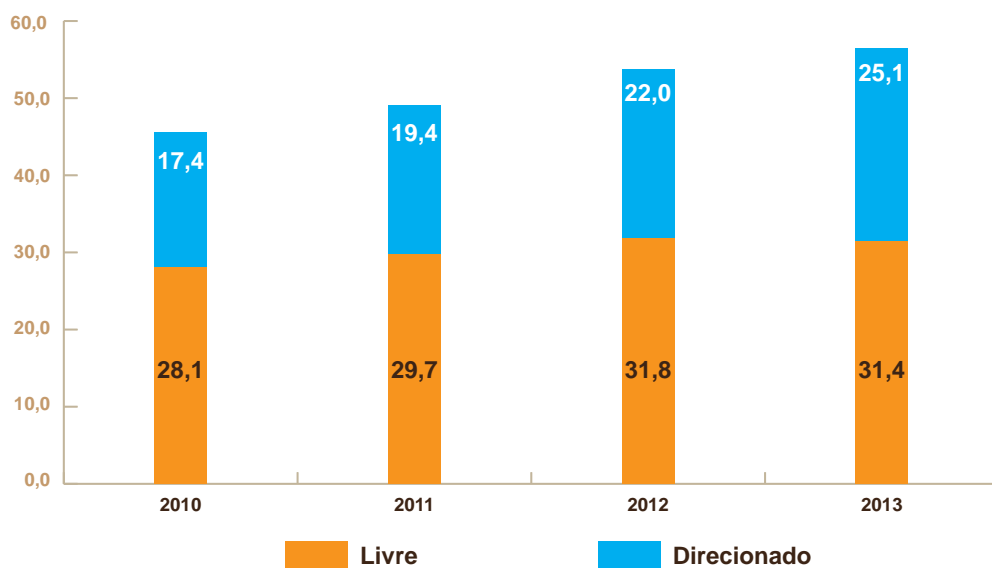
\* Refere-se à razão das taxas dos contratos de *swap*-DI 360 dias pela mediana das expectativas de inflação acumuladas para os próximos 12 meses em 31 de dezembro de cada ano.

Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A carteira de crédito do sistema financeiro continuou a crescer em 2013, mas em ritmo mais moderado do que em 2012 e com migração para modalidades de menor risco, prazos mais longos e taxas de juros mais baixas, em linha com a retomada gradual do crescimento econômico assentada no comportamento do investimento no período. Assim, o total de crédito do sistema financeiro acumulou expansão nominal de 14,6% no ano, contra 16,4% em 2012, fazendo com que a relação crédito/PIB chegasse a 56,5%, um pouco acima da observada em 2012 (53,9%). Esta desaceleração da expansão do crédito em 2013 refletiu o menor ritmo de expansão das operações com recursos livres (que caíram em porcentagem do PIB), influenciadas pela alta da taxa básica de juros a partir de abril. As operações com recursos direcionados, contudo, registraram elevação nos principais segmentos, destacando-se, na comparação com 2012, a aceleração do crédito rural – importante instrumento na viabilização de mais um recorde histórico da produção de grãos – e a manutenção do bom ritmo de crescimento dos financiamentos imobiliários e com recursos do BNDES.

**Gráfico 10 – Saldo\* da carteira de crédito do sistema financeiro, recursos livres e direcionados (em % PIB)**



\* Em dezembro de cada ano.  
 Fonte: Banco Central do Brasil.  
 Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

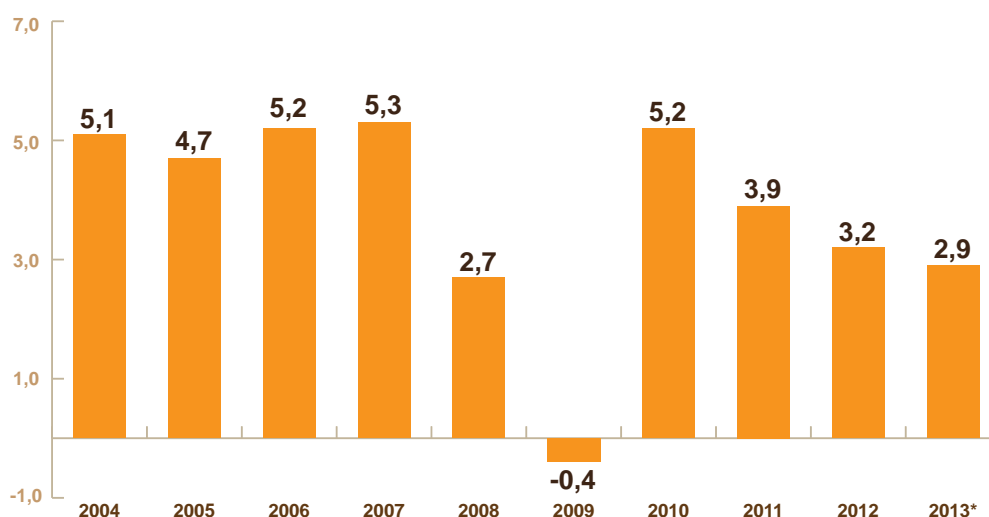
Concomitantemente à moderação da expansão do crédito com recursos livres e ampliação do crédito ao investimento, observou-se em 2013 recuo da inadimplência referente a operações com atrasos superiores a 90 dias, situando-se em dezembro em 3%, menor patamar da série mensal iniciada em 2011. Ao lado dos indicadores de capitalização dos bancos, a queda recente da inadimplência no País atesta a solidez do sistema financeiro nacional.

Do ponto de vista da propriedade do capital, os bancos públicos continuaram a ampliar em 2013 sua participação nos saldos totais das operações de crédito do sistema financeiro. Assim, de dezembro de 2011 a dezembro de 2013, os bancos públicos

aumentaram sua participação no total do estoque de crédito de 43,6% para 51,2%. Este intervalo coincidiu com o esforço de redução de *spreads* (diferença entre a taxa de aplicação e captação nos empréstimos) liderado pelos bancos públicos federais, o que redundou, para todo o sistema financeiro, incluindo crédito livre e direcionado, em queda de margens da ordem de 22,4%<sup>10</sup>. Ainda assim, o nível dos *spreads* bancários no País, especialmente para pessoas físicas e em operações com recursos livres, permanece elevado – cerca de 25,8% nestas operações, o que aponta para um caminho ainda a percorrer no sentido da convergência em direção à média internacional.

Em relação ao setor externo da economia, como anteriormente assinalado, o País em 2013 demonstrou estar preparado para lidar com a piora da conjuntura para as economias em desenvolvimento traduzida em menor crescimento externo e maior volatilidade dos fluxos de capitais.

**Gráfico 11 – PIB mundial, variação anual (em %)**



\* Projeção.

Fonte: Fundo Monetário Internacional/World Economic Outlook, outubro de 2013.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O menor ritmo de crescimento da demanda externa se traduziu em estabilidade, na comparação com 2012, do valor das exportações brasileiras em 2013, que somaram US\$ 242,2 bilhões. A estabilidade do valor exportado no ano derivou de pequeno aumento do *quantum*, 3,1%, compensado por queda de 3,2% nos preços. Já o valor das importações cresceu 6,5% em 2013, chegando a US\$ 239,6 bilhões, derivado de aumento do *quantum* de 8,6% e queda dos preços de 1,2%, com destaque para o crescimento de combustíveis e lubrificantes (13,8%), matérias-primas e bens intermediários (5,8%), e bens de capital (5,4%); as importações de bens de consumo cresceram a ritmo menor,

<sup>10</sup> De acordo com o Banco Central do Brasil os *spreads* para o conjunto do crédito do sistema financeiro passaram de 14,3% para 11,1% entre dezembro de 2011 e dezembro de 2013.

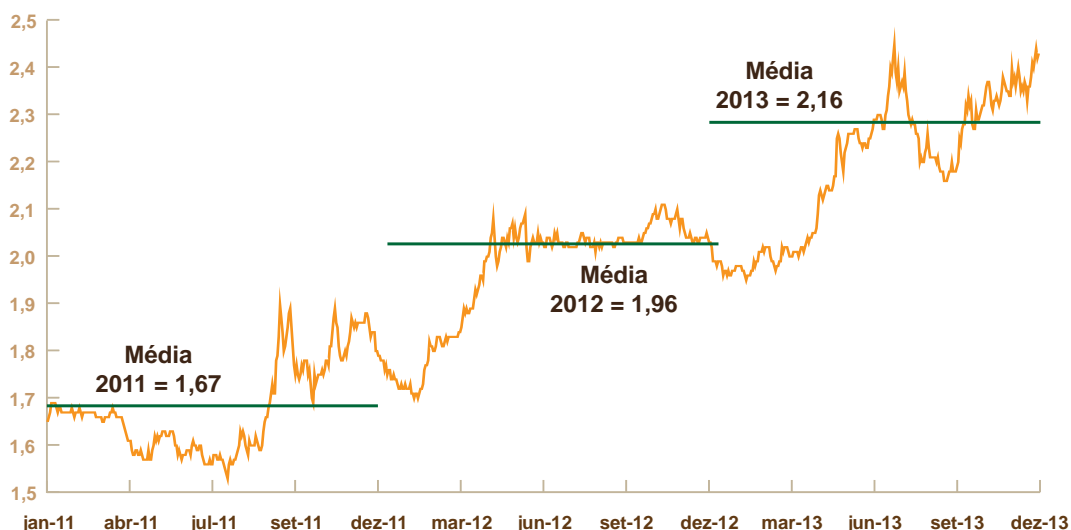
3,2%. Assim, de um lado, o menor crescimento mundial e, de outro lado, o esforço produtivo e de investimento doméstico somados à deterioração circunstancial da conta petróleo explicam a retração observada no saldo comercial de 2013, que somou US\$ 2,6 bilhões contra US\$ 19,4 bilhões alcançados em 2012. As perspectivas de um maior crescimento global em 2014, bem como de melhoria da conta petróleo, sugerem, contudo, recuperação do saldo comercial em 2014.

Ainda em relação às transações correntes do balanço de pagamento, o ano de 2013 foi marcado por recordes na série de viagens internacionais, seja pelo lado dos gastos de estrangeiros no país (US\$ 6,7 bilhões), seja pelo lado das despesas de brasileiros no exterior (US\$ 25,3 bilhões). Com isso, o déficit na rubrica subiu para US\$ 18,6 bilhões. Atento a este comportamento, o Governo Federal alterou de 0,38% para 6,38% a alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) incidente nos pagamentos de brasileiros em moeda estrangeira feitos no exterior com cartão de débito, nos saques no exterior, nas compras de cheques de viagem (*traveller checks*) e no carregamento de cartões pré-pagos com moeda estrangeira (Decreto 8.175/2013). Com a medida, essas operações passam a ter a mesma tributação que incide sobre cartões de crédito internacionais.

Do lado dos fluxos financeiros externos, destaque para a manutenção, em 2013, do elevado patamar de entradas líquidas de investimento estrangeiro direto no País – US\$ 64 bilhões –, o que comprova a confiança internacional na economia brasileira e confere maior previsibilidade à evolução do passivo externo da economia.

As moedas dos países em desenvolvimento em 2013 apresentaram trajetória instável em relação ao dólar com tendência à desvalorização, consequência da iminência, a partir do segundo semestre, da retirada de parte dos estímulos monetários nos Estados Unidos. No Brasil, a taxa de câmbio nominal média R\$/US\$ em 2013 apresentou desvalorização de 10,5% em relação a 2012, chegando a R\$ 2,16.

**Gráfico 12 – Taxa de câmbio nominal (R\$/US\$)**



Fonte: Banco Central do Brasil.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



Com vistas à redução da volatilidade excessiva do câmbio, prejudicial às decisões de produção e investimento na economia, e com o objetivo de prover proteção (*hedge*) cambial aos agentes e liquidez ao mercado de câmbio, o Banco Central do Brasil iniciou, no fim de agosto de 2013, um programa de leilões de *swap* cambial e de venda de dólares com compromisso de recompra. Com término inicialmente previsto para dezembro de 2013, o programa foi estendido até junho de 2014, o que confere maior estabilidade e previsibilidade ao mercado de câmbio.

Em suma, o País conta com um instrumento (regime de flutuação do câmbio) e posição estrutural sólida (reservas internacionais, baixo endividamento público em moeda estrangeira, grande participação do investimento estrangeiro direto no passivo externo, solidez do sistema financeiro) para lidar com o atual período de transição da economia global.

Conclui-se que o compromisso da política macroeconômica com a solidez dos fundamentos da economia vem sendo satisfatoriamente conjugado a políticas ativas de inclusão social, de inserção internacional soberana e de competitividade. A efetividade da estratégia de desenvolvimento inclusivo é demonstrada pela tendência inequívoca de redução da desigualdade social nos últimos anos.



## SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

O sistema de proteção social é um dos eixos estruturantes da estratégia de desenvolvimento em curso desde o PPA 2004-2007, que conjuga crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais. Ao mesmo tempo que o fortalecimento das políticas sociais tem sido determinante para a continuidade do modelo de desenvolvimento inclusivo, promovendo crescimento econômico e aumento do poder aquisitivo da população, notadamente nas classes sociais e regiões mais vulneráveis; incentivando a ampliação da capacidade produtiva; e impulsionando a geração de emprego e renda, também pode ser visto como um movimento de consolidação e expansão do sistema de direitos introduzido pela Constituição Federal de 1988.

Esse sistema, retratado na figura a seguir, abrange tanto políticas setoriais (saúde, previdência, educação, desenvolvimento urbano e agrário, etc.), como políticas transversais (igualdade racial, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais; povos indígenas; políticas para as mulheres; criança e adolescente; juventude; pessoa idosa; pessoa com deficiência; população em situação de rua; e população LGBT), que buscam a garantia de direitos de públicos específicos, por meio de políticas executadas nos diversos setores.

**Figura 1 – Sistema de direitos da Constituição Federal de 1988**

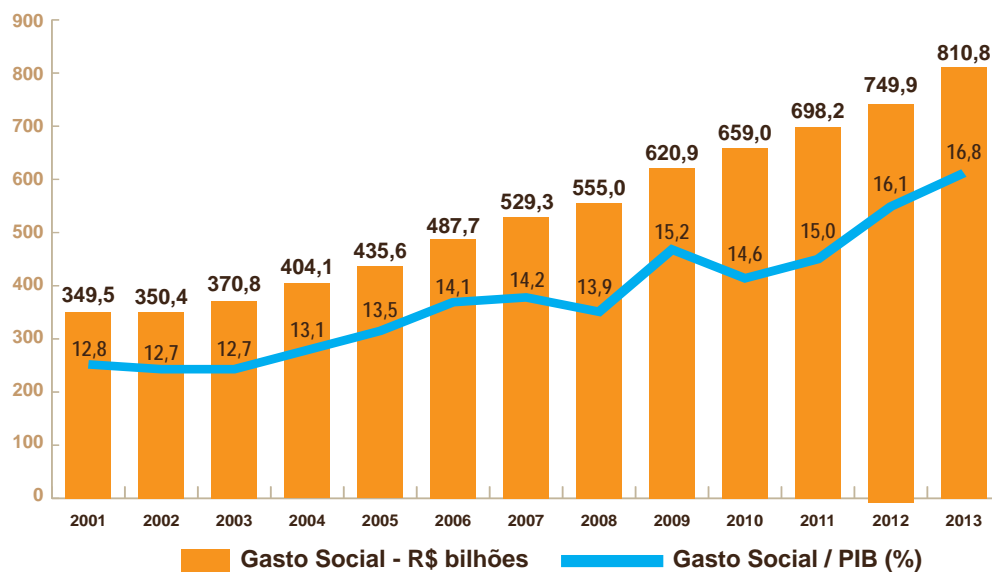


Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A trajetória de crescimento do gasto público federal em políticas sociais ilustra o movimento de fortalecimento do sistema de proteção social. Orientado por uma estratégia de institucionalização de novos direitos, políticas e programas de governo, e permeado por inovações de planejamento e gestão que aprimoraram a sua efetividade e o seu alcance sobre públicos e territórios mais vulneráveis, o gasto federal em políticas sociais atingiu o patamar de R\$ 811 bilhões em 2013, o que corresponde a 16,8% do PIB<sup>11</sup>. Esse valor representa um crescimento real de 132% com relação a 2001.

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

**Gráfico 13 – Evolução do gasto em políticas sociais nos orçamentos da União (R\$ de 2013 e % do PIB)**



Fonte: SIOP/MP e Conta Nacionais/IBGE.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Essa estratégia tem materializado a expansão da capacidade da política social brasileira em oferecer proteção, oportunidades e bem-estar à população, especialmente às pessoas em situação de maior vulnerabilidade. A tabela a seguir retrata alguns exemplos de oferta de bens e serviços públicos essenciais à cidadania que traduzem esses avanços, destacando-se a grande magnitude dos benefícios providos no âmbito da seguridade social.

**Tabela 3 – Benefícios e serviços públicos ofertados (2002-2013)**

| POLÍTICAS SOCIAIS   | 2002 <sup>1</sup>   | 2013 <sup>1</sup>   |
|---|---------------------|---------------------|
| <b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>                                       |                     |                     |
| Famílias beneficiárias do Bolsa Família <sup>2</sup>            | 3,6 milhões (2003)  | 14,1 milhões        |
| Beneficiários do BPC e RMV <sup>3</sup>                         | 2,3 milhões         | 4,2 milhões         |
| <b>PREVIDÊNCIA</b>  |                     |                     |
| Beneficiários do RGPS <sup>4</sup>                              | 18,9 milhões        | 27,0 milhões        |
| <b>TRABALHO E RENDA</b>   |                     |                     |
| Beneficiários do Seguro Desemprego**                            | 4,8 milhões         | 8,6 milhões         |
| Beneficiários do Abono Salarial                                 | 6,5 milhões         | 21,4 milhões (2012) |
| <b>SAÚDE</b>  |                     |                     |
| Procedimentos Ambulatoriais                                     | 1.883,5 milhões     | 3.794,2 milhões     |
| Atendimentos na Atenção Básica                                  | 868,0 milhões       | 1.200,8 milhões     |
| Atendimentos na Atenção Especializada                           | 146,4 milhões       | 447,0 milhões       |
| Internações Eletivas  | 1,5 milhão          | 2,2 milhões         |
| Internações de Urgência <sup>5</sup>                            | 10,6 milhões        | 9,1 milhões         |
| <b>EDUCAÇÃO<sup>6</sup></b>                                     |                     |                     |
| Matrículas na Educação Infantil                                 | 4,4 milhões         | 5,4 milhões         |
| Matrículas no Ensino Fundamental Regular <sup>7</sup>           | 33,3 milhões        | 24,7 milhões        |
| Matrículas no Ensino Fundamental em Tempo Integral <sup>8</sup> | 1,3 milhão (2010)   | 3,1 milhões         |
| Matrículas no Ensino Médio Regular                              | 7,6 milhões         | 7,25 milhões        |
| Pnae - Alunos Beneficiados                                      | 36,9 milhões        | 43,3 milhões        |
| PNLD - Livros Didáticos Adquiridos                              | 96,0 milhões (2005) | 132,7 milhões       |
| Pnate - Alunos Beneficiados                                     | 3,2 milhões (2004)  | 4,4 milhões         |
| Caminho da Escola - Ônibus Adquiridos                           | 2.391 (2008)        | 6.225 (2010)        |
| Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio <sup>9</sup> | 279.143             | 749.675             |
| Matrículas no Ensino Superior <sup>10</sup>                     | 1,1 milhão          | 1,9 milhão (2012)   |
| Fies - Contratos Firmados                                       | 65.921              | 559.896             |
| Prouni - Bolsas Ocupadas  | 95.612 (2005)       | 177.284             |
| <b>DESENVOLVIMENTO URBANO</b>                                   |                     |                     |
| Moradias do Minha Casa Minha Vida <sup>11</sup>                 | -                   | 1,5 milhão          |
| <b>DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO</b>                                  |                     |                     |
| Contratos realizados no Pronaf – Safra 2012/2013                | 0,9 milhão          | 2,2 milhões         |

1. Quando os dados de 2002 ou 2013 não estavam disponíveis, utilizou-se o dado do ano indicado entre parênteses.

2. Em 2002, existiam outros programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás). O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº 132/2003.

3. Benefício de Prestação Continuada – BPC e da Renda Mensal Vitalícia – RMV.

4. Estimativa realizada a partir da quantidade de benefícios previdenciários e acidentários concedidos em dezembro de cada ano, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

5. A redução das internações de urgência deve-se a uma mudança de modelo assistencial no SUS, em que a atenção ambulatorial, em especial a da atenção básica, ganha maior importância e resolubilidade.

6. Programas da educação citados: Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae; Programa Nacional do Livro Didático – PNLD; Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate; Fundo de Financiamento Estudantil – Fies; e Programa Universidade para Todos – Prouni.

7. A redução de matrículas deve-se à melhoria do fluxo escolar e à diminuição da quantidade de crianças e adolescentes no período considerado (mudança na base da pirâmide etária brasileira).

8. Essas matrículas são um subgrupo das Matrículas no Ensino Fundamental Regular.

9. Consideradas as modalidades integrada, concomitante e subsequente.

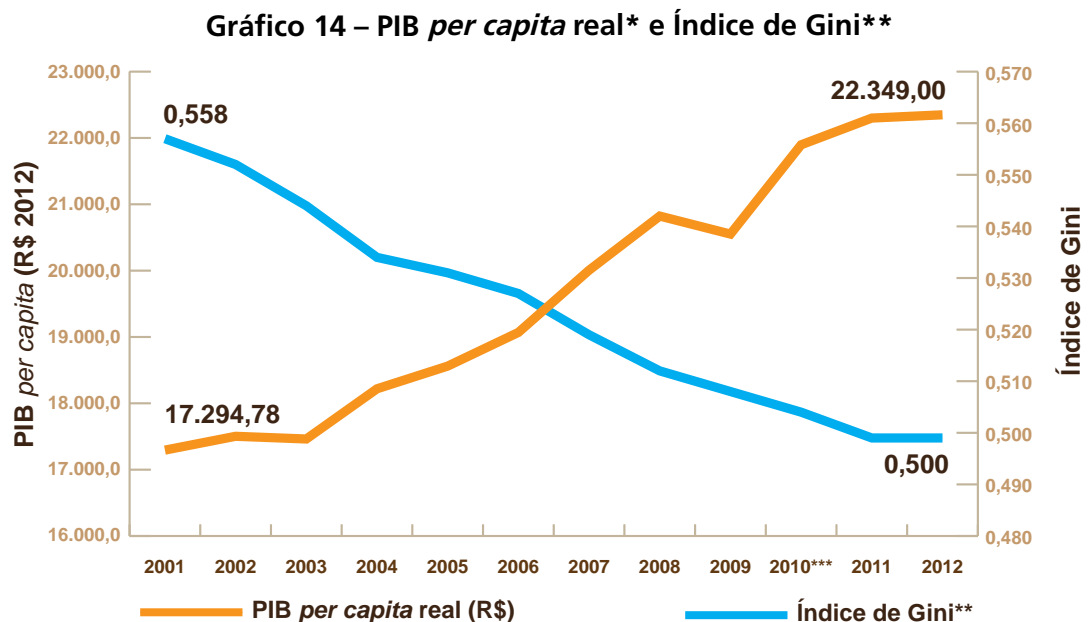
10. Além das matrículas em instituições públicas, havia 500 mil bolsas ativas do Prouni e 1,17 milhão de contratos ativos no Fies no ano de 2013.

11. O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV só foi instituído em 2009 pela Lei nº 11.977/2009. Número de moradias entregues desde o lançamento do programa até o final de 2013.

Fonte: MEC, MS, MDS, MPS, MCidades, MDA, MTE.

## A estratégia de desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais

Fundada no aprofundamento dos instrumentos de distribuição de renda, de redução da pobreza e quebra da sua transferência entre gerações, de expansão dos investimentos em infraestrutura social e de qualificação dos serviços públicos, a estratégia de desenvolvimento apresentada pelo PPA 2012-2015 dá continuidade ao modelo de desenvolvimento inclusivo demarcado nos dois PPAs anteriores, que tiveram como característica marcante a confluência entre o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais. O gráfico a seguir ilustra essa trajetória consistente de crescimento do PIB per capita e forte queda da desigualdade social, espelhada pela redução do Índice de Gini, nos últimos anos.



\*PIB per capita real (preços R\$ de 2012).

\*\* Rendimento mensal domiciliar.

\*\*\*PNAD não foi coletada em 2010, devido a realização do Censo Demográfico.

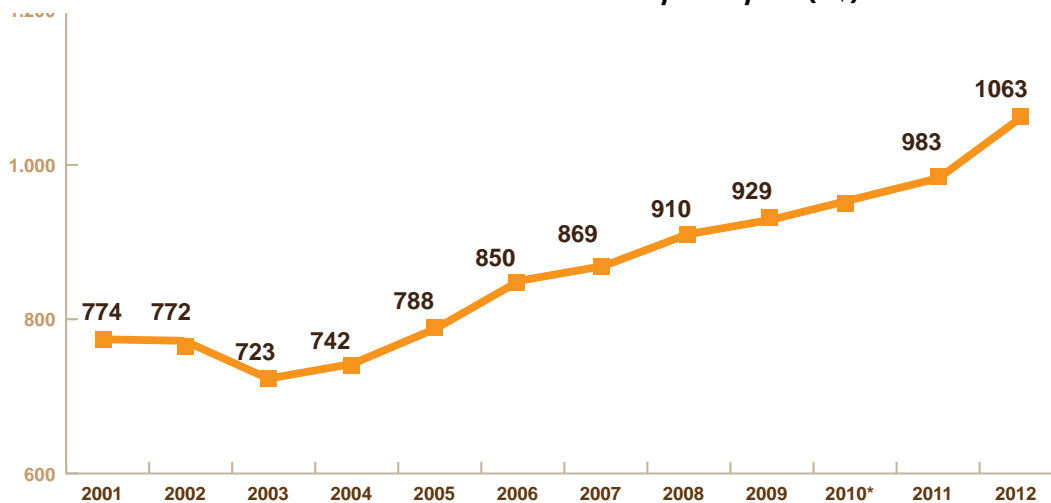
Fonte: PNAD/IBGE e Contas Nacionais/IBGE.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A redução das desigualdades e da pobreza foi resultado da conjugação de melhorias no mercado de trabalho, valorização do salário mínimo, ampliação da seguridade social e de políticas de transferência de renda, investimentos em infraestrutura social e do efeito das demais políticas sociais, que impulsionaram o crescimento da renda das famílias, com maior intensidade nas regiões mais pobres e entre as parcelas menos favorecidas da população. Nesse contexto, ocorreu um significativo crescimento da renda domiciliar per capita, que passou de R\$ 774 em 2001 para R\$ 1.063 em 2012 (em valores atualizados), em função da trajetória consistente de expansão que se verificou no período de 2004 a 2012 (taxa média de 4,4% ao ano). Ao mesmo tempo, entre 2001 e 2012, a renda dos

20% mais pobres cresceu à taxa média de 6,2% ao ano, ritmo três vezes superior ao registrado pela renda dos 20% mais ricos (2,0%).

**Gráfico 15 - Renda domiciliar real *per capita* (R\$)**



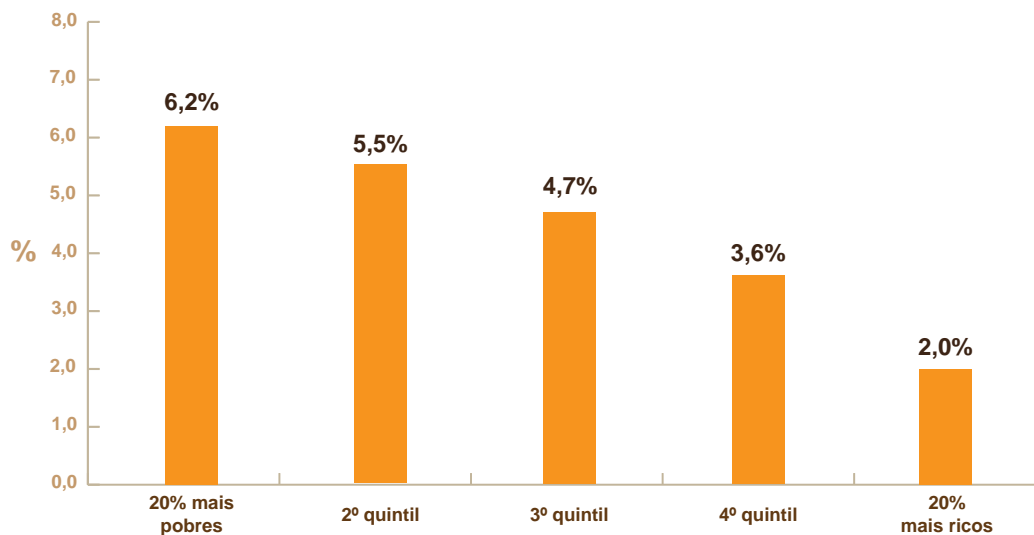
\*A PNAD não foi coletada em 2010, devido à realização do Censo do IBGE.

Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Obs: Dados harmonizados: Brasil sem Norte Rural. Valores atualizados pelo INPC (set/12).

**Gráfico 16 - Taxa de crescimento média da renda domiciliar real *per capita* por quintil (% a.a)**



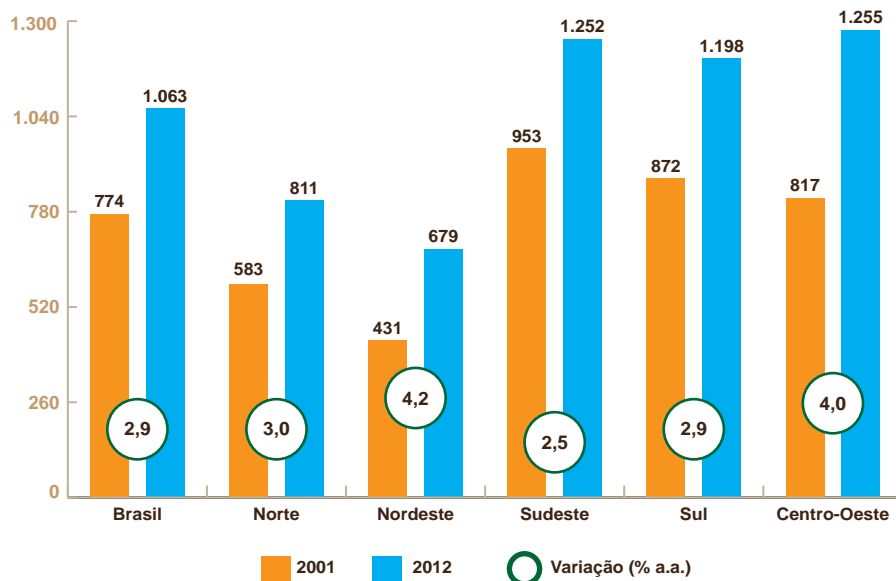
Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Obs: Dados Harmonizados: Brasil sem Norte Rural.

Esse modelo de desenvolvimento inclusivo também tem sido permeado pela redução das desigualdades regionais. Vale ressaltar que a expansão da renda domiciliar *per capita* abarcou todas as regiões do País, mas foi mais intensa naquelas de menor renda, com destaque para o Nordeste, conforme indica o gráfico seguinte.



**Gráfico 17 – Renda mensal domiciliar *per capita* média por região**

Fonte: PNAD/IBGE.

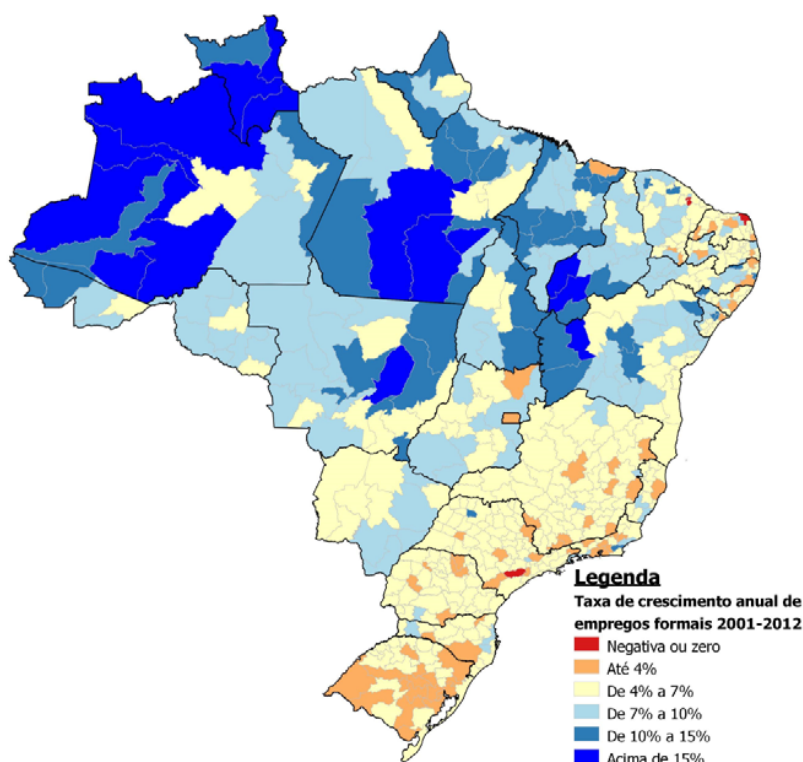
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Obs: Dados Harmonizados: Brasil sem Norte Rural. Valores atualizados pelo INPC (setembro/2012).

A manutenção de uma dinâmica virtuosa no mercado de trabalho brasileiro tem sido o principal vetor de queda da desigualdade e aumento da renda domiciliar *per capita* dos mais pobres. Nos últimos anos, o crescimento das ocupações permaneceu expressivo, o desemprego caiu e ocorreu um forte movimento de formalização dos vínculos trabalhistas. Entre 2001 e 2012, o número de empregos formais cresceu 74%, passando de 27,2 milhões em 2001 para 47,5 milhões em 2012 (20,3 milhões de postos adicionais), o que ensejou uma redução na taxa de desocupação a níveis históricos – segundo a PNAD, passou de 9,4% em 2001 para 6,3% em 2012. Por sua vez, a taxa de formalidade dos vínculos de trabalho elevou-se de 45,7% das pessoas ocupadas de 16 anos ou mais em 2004 para 56,9%<sup>12</sup> em 2012. Importante ressaltar que a expansão do emprego formal teve abrangência nacional e foi mais intensa em territórios que apresentam menores níveis de renda e maiores índices relativos de pobreza (figura a seguir), ilustrando uma tendência de desconcentração e interiorização de postos de trabalho mais produtivos e com maiores rendimentos, que é essencial à dinâmica do mercado de consumo de massa.

<sup>12</sup> Fonte: PNAD 2004 e PNAD 2012. Foram considerados formais: empregados com carteira de trabalho assinada, militares, funcionários públicos estatutários, trabalhadores domésticos com carteira de trabalho assinada, trabalhadores por conta própria e empregadores com contribuição à previdência social.

**Figura 2 – Taxa de crescimento anual de vínculos formais por microrregiões**



Fonte: RAIS/MTE 2001 e 2014.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em conjunto com a expansão das oportunidades de emprego, a continuidade da política de valorização do salário mínimo também tem sido determinante para o aprofundamento da inclusão social, considerando os seus efeitos favoráveis sobre a renda do trabalho. Além de proporcionar o crescimento real do poder de compra dos trabalhadores, essa política vem contribuindo para a redução dos diferenciais de rendimentos no mercado de trabalho, tornando-o mais equitativo e fortalecendo o consumo de massa e a produção nacional. Enquanto o rendimento mensal médio de todos os trabalhos cresceu 4,6% ao ano entre 2004 e 2012, o salário mínimo real variou 7,4% ao ano no mesmo período. Ademais, os avanços no mercado de trabalho têm sido permeados pela redução de desigualdades sociais históricas – entre 2004 e 2012, o rendimento mensal médio do trabalho das mulheres cresceu 51%, ao passo que o dos homens subiu 36%, do mesmo modo que o crescimento do índice para população negra (55%) superou o aumento verificado para a população branca (40,6%).

A política de valorização do salário mínimo também vem atuando como um importante canal de transferência de renda, pelo seu impacto sobre os benefícios da seguridade social que o adotam como piso. Em conjunto, as transferências da Previdência Social e do Benefício de Prestação Continuada - BPC foram de R\$ 345 bilhões em 2013, abarcando cerca de 31,2 milhões de pessoas<sup>13</sup>, sendo que 67% dos beneficiários (20,8 milhões de pessoas) recebiam benefícios de um salário mínimo. O impacto desse mecanismo redistributivo também tem sido reforçado pelo aumento da cobertura dessas políticas, destacando-se a proteção previdenciária, que subiu de

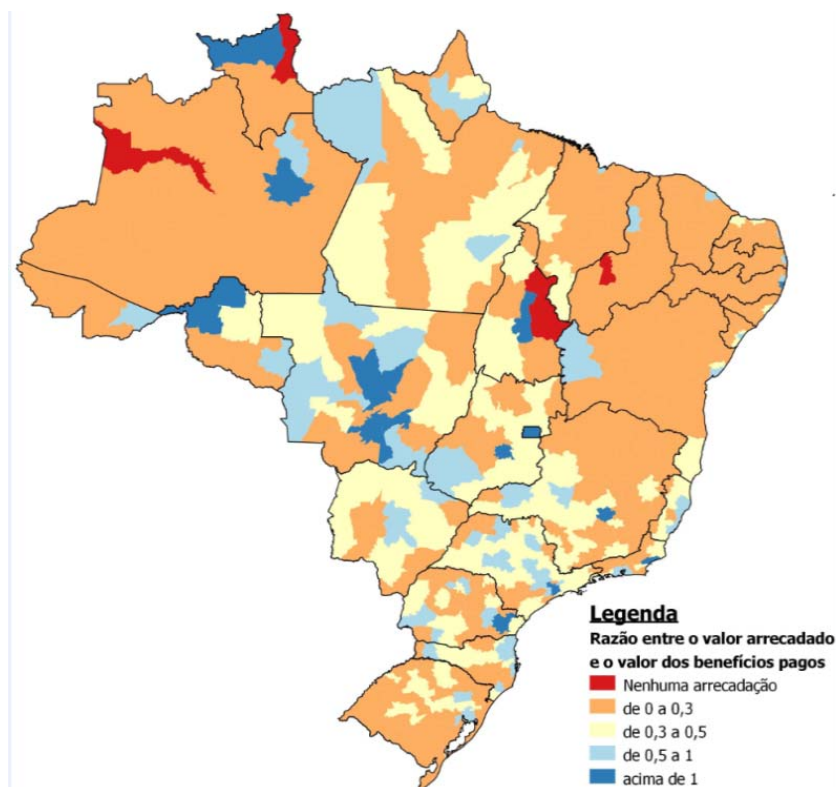
<sup>13</sup> Estimativa realizada a partir da quantidade de benefícios concedidos em dezembro de 2013.

62,3% da população ocupada de 16 a 59 anos em 2002 para 71,3% em 2012, muito influenciada pela dinâmica favorável do mercado formal de trabalho e por programas de inclusão previdenciária, como o Microempreendedor Individual (mais de 3,6 milhões de empreendedores formalizados).

Nesse contexto, tem sido impulsionada a oferta de proteção a indivíduos que venham a incorrer em situações de vulnerabilidade (perda do emprego, acidente de trabalho, gravidez, doença, incapacidade de trabalho), bem como a capacidade da seguridade social reduzir a desigualdade e a pobreza – com base na PNAD 2012, estima-se que cerca de 24,6 milhões de pessoas<sup>14</sup> estariam em situação de pobreza sem os benefícios previdenciários, destacando-se sua grande efetividade no que tange à proteção dos idosos e das pessoas com deficiência.

Pela sua grande magnitude, as transferências previdenciárias também representam um importante instrumento de redistribuição de renda no território, contribuindo para a redução das desigualdades regionais. Como apontado na figura seguinte, as regiões menos desenvolvidas do País, com destaque para o Nordeste, são também aquelas que, proporcionalmente, recebem mais do que arrecadam. Esse perfil territorial redistributivo está associado aos altos índices de cobertura de idosos pela Previdência Rural, cujos benefícios, de caráter não contributivo, auxiliam na redução da incidência da pobreza e na dinamização econômica da zona rural.

**Figura 3 – Razão entre arrecadação e benefícios da previdência por microrregião - 2013**



Fonte: Ministério da Previdência Social - MPS.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A promoção do desenvolvimento rural também vem sendo reforçada pelo fortalecimento da política de apoio à agricultura familiar, atividade responsável por 84% dos estabelecimentos agropecuários e 70% da produção de alimentos do país. O crédito do Pronaf tem apresentado desempenho crescente, alcançando o valor de R\$ 19,2 bilhões contratados na safra 2012/2013, cerca de oito vezes o registrado no início da década (R\$ 2,4 bilhões contratados na safra 2002/2003). Alinhada a essa expansão, também se observa o recrudescimento da política de Assistência Técnica e Extensão Rural - Ater, expresso pela ampliação dos agricultores familiares beneficiados e pela criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Anater.

Além disso, têm sido intensificadas as políticas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar, que favorecem uma dinâmica virtuosa de fomento à produção desse segmento e de promoção da segurança alimentar e nutricional. Em 2013, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, que reserva no mínimo 30% de suas compras para agricultores familiares, atendeu mais de 43 milhões de alunos com um investimento de R\$ 3,5 bilhões, ao passo que o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA destina cerca de R\$ 1 bilhão para compra de alimentos produzidos por 400 mil famílias de pequenos agricultores. Esses resultados dialogam com a trajetória dos últimos anos de ampliação da renda média e redução da pobreza no campo observada nos últimos anos.

O avanço na inclusão social também tem sido reforçado pela transferência de renda diretamente às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, efetuada pelo programa Bolsa Família, que alcançou, em 2013, cerca de 14,1 milhões de famílias, com um repasse total de R\$ 24,89 bilhões aos seus beneficiários. Nesse âmbito, é importante especificar as inovações do Plano Brasil Sem Miséria no sentido de potencializar o alcance das políticas públicas sobre as diferentes facetas da pobreza.

## **Brasil Sem Miséria**

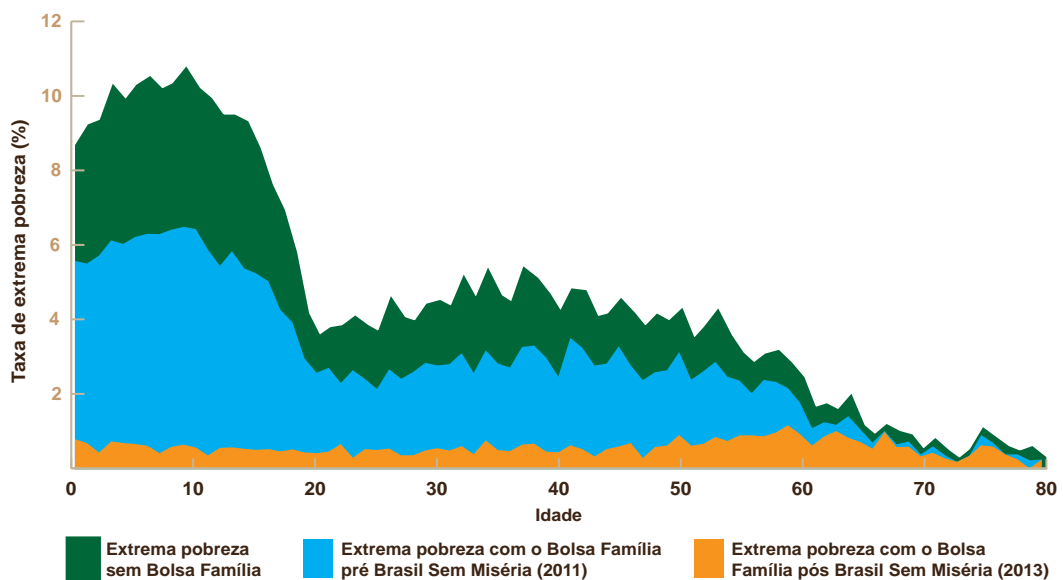
Para a concretização da estratégia de desenvolvimento, que atenda a todos os brasileiros, sem qualquer distinção, é preciso um olhar especial aos públicos e territórios mais fragilizados, normalmente aqueles que mais têm dificuldade em acessar as políticas públicas. Assim, foi lançado em 2011 o Plano Brasil Sem Miséria - BSM, que objetiva superar a extrema pobreza até o final de 2014, por meio de ações organizadas em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

A criação de novos benefícios – como o benefício de superação de extrema pobreza – e o reajuste de seus valores têm sido essenciais para o cumprimento da meta de acabar com a extrema pobreza. Assim, desde o início do BSM, 22 milhões de beneficiários

do Bolsa Família já superaram a extrema pobreza. Ainda a ação de Busca Ativa, outra estratégia fundamental, foi responsável pelo cadastramento de um milhão de famílias extremamente pobres no Cadastro Único até 2013, permitindo a essas famílias receberem os benefícios do Bolsa Família.

Destaca-se que a redução da extrema pobreza se deu em todas as faixas etárias, principalmente entre crianças e adolescentes, conforme o próximo gráfico, o que pode ser explicado pelo advento da Ação Brasil Carinhoso, concebida numa perspectiva de atenção integral ao desenvolvimento infantil, articulando políticas ligadas à renda, saúde e educação.

**Gráfico 18 – Taxa da extrema pobreza por faixa etária (2012)**



Fonte: PNAD/IBGE de 2012.  
Elaboração: DISOC/IPEA.

Na inclusão produtiva rural, desde o início do BSM, foram entregues 481 mil cisternas e 41,1 mil sistemas voltados à produção, no âmbito do Programa Água para Todos; 55,2 mil famílias foram atendidas com recursos de fomento e 259,8 mil com serviços de ATER. Por sua vez, os recursos do Bolsa Verde, que estimula o desenvolvimento de atividades de conservação ambiental, beneficiou 51,3 mil famílias. Na inclusão produtiva urbana, além da formalização de empreendedores de baixa renda e do microcrédito produtivo orientado, 1 milhão de matrículas no Pronatec/BSM foram realizadas nos mais diversos cursos até março de 2014. Para todo o ano de 2014, a previsão é de 465 mil novas vagas em 3,4 mil municípios brasileiros.

No eixo acesso a serviços, 3.451 municípios identificaram 453,5 mil crianças beneficiárias do Bolsa Família matriculadas na rede de educação infantil em 2013, ampliando os recursos que recebem do Governo Federal para R\$ 553,2 milhões. Já no programa Mais Educação, em 2013, das mais de 49 mil escolas que aderiram ao

programa, cerca de 32 mil possuíam maioria de estudantes beneficiários do Bolsa Família. No Programa Saúde na Escola - PSE, uma política intersetorial dos ministérios da Saúde e da Educação, 44,1 mil escolas (55% do total) possuíam a maior parte dos alunos formada por beneficiários do Bolsa Família em 2013.

Fundamental para a materialização dos benefícios do BSM, a rede de assistência social tem acumulado importantes avanços, contando atualmente com 7.446 Centros de Referência da Assistência Social - CRAS; 1.195 equipes volantes implantadas para auxiliar na Busca Ativa; 121 lanchas previstas para atendimento de comunidades ribeirinhas; 2.216 Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CREAS; e 305 Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua - Centros POP.

## Infraestrutura social

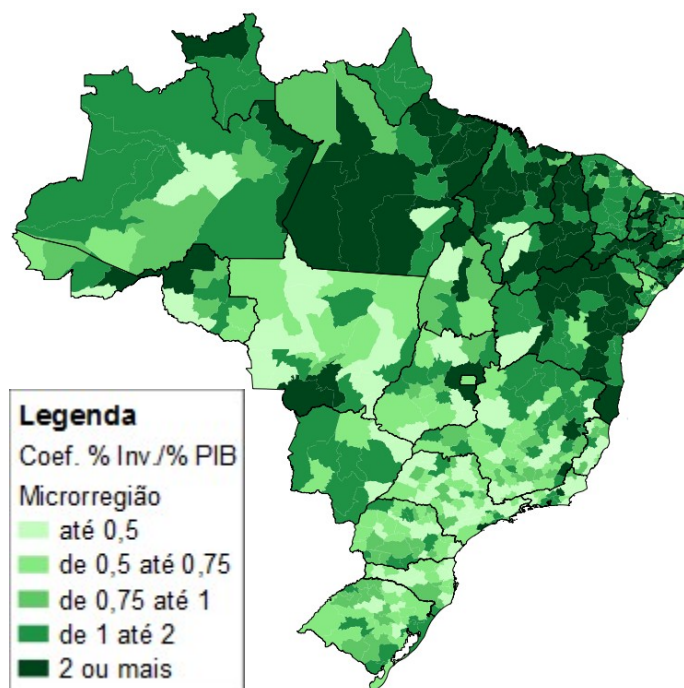
Alinhada à estratégia de institucionalização das políticas sociais e universalização de direitos, a ampliação contínua dos investimentos em infraestrutura social também tem contribuído para a consolidação de um mercado interno robusto, fundado em um mercado de trabalho mais equitativo e em uma base territorial de produção e consumo mais ampla. Em sinergia com as políticas de transferência de renda, tais investimentos vêm promovendo a desconcentração territorial do crescimento econômico e da geração de empregos formais. Além de gerar muitos empregos diretos, especialmente na cadeia produtiva da construção civil, seus efeitos multiplicadores têm favorecido a geração de postos de trabalho nos demais ramos de atividades da economia.

Observa-se uma trajetória crescente do volume de investimentos do PAC em infraestrutura social, permeada pela diversificação do seu escopo e pela ampliação da sua abrangência territorial. Impulsionada pelo setor de desenvolvimento urbano, a carteira de investimentos em infraestrutura social do PAC<sup>15</sup>, contratada desde 2007, alcançou o montante de R\$ 244 bilhões em 2013, com abrangência de praticamente todos os municípios brasileiros (99% dos municípios). Vale destacar que o aumento significativo dos investimentos tem sido acompanhado pelo reforço do seu caráter redistributivo, na medida em que sua repartição percentual no território, relativamente à distribuição regional da atividade econômica, tem priorizado o Nordeste e o Norte, fomentando ciclos virtuosos de melhoria da qualidade de vida e dinamização econômica dessas regiões.

---

15 Intervenções de construção de moradias dignas para famílias de baixa renda, urbanização de assentamentos precários, contenção de encostas em áreas de risco, saneamento básico, mobilidade urbana, revitalização do patrimônio histórico, construção de creches, quadras esportivas, centros de artes e esportes unificados, unidades de pronto atendimento e unidades básicas de saúde.

**Figura 4 – Distribuição da carteira PAC de investimentos em infraestrutura urbana e social entre 2007 e 2013, por microrregião**



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

O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV ilustra essa relação virtuosa entre a promoção de direitos e o dinamismo econômico. Lançado em 2009, consolidou um modelo inovador de provisão habitacional de interesse social, que combina a concessão de subsídios progressivos, a indução da participação dos agentes privados e a cooperação federativa. Até 2013, foram contratadas pelo PMCMV 3,2 milhões de moradias (cerca de 50% na modalidade para famílias de baixa renda), abrangendo cerca de 95% dos municípios do País, das quais 1,5 milhão já foram entregues.

Considerando sua ampla escala e o seu alcance nacional, o programa não só representa uma inflexão na política de universalização do direito à moradia digna, como tem exercido significativo impacto sobre os níveis de produção e emprego. Desde o seu lançamento, estima-se que gerou uma média anual de mais de 920 mil empregos diretos e indiretos, uma renda adicional média de R\$ 22,1 bilhões por ano e que tenha sido responsável direto por fomentar negócios nos mercados de materiais e serviços da construção da ordem de R\$ 15,4 bilhões por ano. Há que se destacar ainda que a consolidação de uma política efetiva de garantia do direito à moradia tem ampliado as possibilidades de consumo massivo de bens e serviços e fortalecido a estratégia de dinamização do mercado interno, tendo em vista o grande papel que a habitação ocupa no orçamento das famílias de baixa renda (37% das despesas de famílias com renda até 2 salários mínimos<sup>16</sup>).

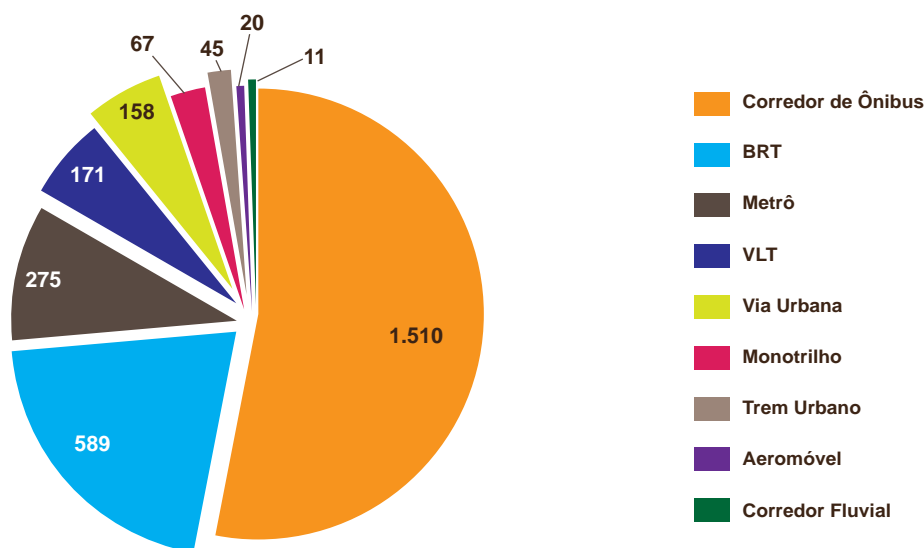
16 Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008/2009 – IBGE.

Orientado pelo princípio da universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, preconizado pela Lei Federal nº 11.445/2007, o Governo Federal também tem empreendido um grande esforço de ampliação dos investimentos e fortalecimento institucional do setor. Por intermédio do PAC, a média dos recursos federais destinados ao saneamento elevou-se de R\$ 5,3 bilhões anuais no período de 2003 a 2006, para R\$ 14,1 bilhões anuais no período de 2007 a 2013 (valores atualizados pela média anual IGP-DI/FGV - fev/2014), compreendendo diversas modalidades de saneamento nas áreas urbanas, rurais e de comunidades tradicionais. Ademais, também foi instituído o Plano Nacional de Saneamento Básico (Portaria Interministerial nº 571, de 6 de dezembro de 2013), que representa um marco no planejamento de longo prazo do setor, definindo suas metas em todo o País para os próximos 20 anos, com investimentos estimados em R\$ 508 bilhões. Nesse cenário, estima-se a continuidade da evolução dos indicadores de saneamento básico que se verifica na última década – entre 2001 e 2012, o percentual de domicílios com acesso à água encanada aumentou de 81,1% para 86,4% e a cobertura da rede de esgoto e da utilização de fossas sépticas subiu de 66,7% para 78,6% do total de residências.

A indução de um novo paradigma de mobilidade urbana acessível e sustentável também é uma prioridade. Em consonância com o princípio de prioridade dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado, consagrado na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), o Governo Federal tem expandido os recursos para ampliação da capacidade de sistemas coletivos estruturantes, procurando consolidar uma agenda nacional de investimentos em parceria com os estados e municípios. No âmbito do PAC e da Copa do Mundo, até 2013, já foram selecionados investimentos em sistemas coletivos que totalizam cerca de R\$ 93 bilhões, abrangendo mais de 200 empreendimentos em mais de 100 cidades de médio e grande porte, com previsão de significativa expansão da malha de sistemas de grande capacidade – no caso específico dos metrô, a ampliação prevista (275 km) possibilitará quase dobrar a malha hoje existente.



**Gráfico 19 – Extensão (km), por segmento, da carteira selecionada de sistemas de transporte coletivo até 2013**



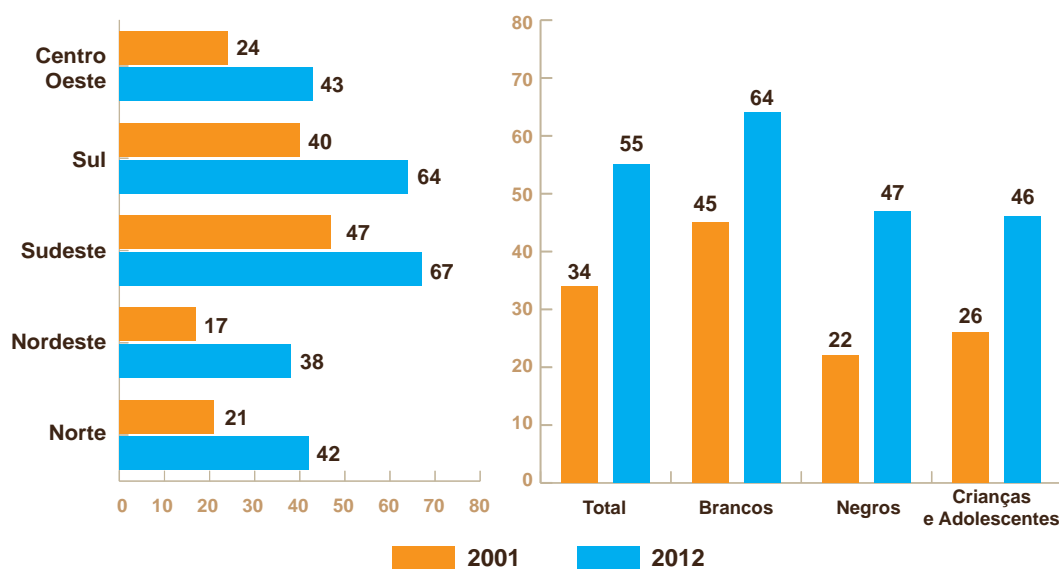
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Essa agenda ganhou novo impulso com o lançamento, em junho de 2013, do Pacto da Mobilidade, a partir do qual o Governo Federal disponibilizou mais R\$ 50 bilhões para o financiamento de projetos estruturantes que promovam a melhoria da qualidade dos serviços de transporte público coletivo. Ademais, no âmbito do Pacto, foi realizada a desoneração de impostos incidentes sobre o transporte público coletivo, bem como o congelamento das tarifas de metrô e trens operados pelo Governo Federal, que permitiram a redução das tarifas de transporte em 7,23% para os ônibus e em 13,35% para trens. Importante ressaltar que as medidas de barateamento do transporte coletivo tiveram impacto direto sobre a população de mais baixa renda, que é a principal usuária do serviço.

Além disso, perseguindo a promoção de resiliência das cidades, fundamental no contexto de recorrência de eventos climáticos extremos com a existência de passivos urbanos e ambientais, está sendo implementado o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, que prevê investimentos de R\$ 18,8 bilhões até 2014. Estão sendo realizados mapeamentos de áreas com maior risco de inundações e deslizamentos, que têm sido fundamentais para a estruturação do Sistema de Monitoramento e Alerta, que conta ainda com investimentos em modernização para a melhoria da previsibilidade de desastres naturais. Também estão sendo ampliados os investimentos em obras de prevenção, que representam o maior aporte de recursos no âmbito do Plano Nacional (mais de R\$ 15 bilhões). Destaca-se que, entre 2011 e 2013, foram contratados investimentos de R\$ 9,5 bilhões em intervenções em manejo de águas pluviais e de R\$ 2,3 bilhões em intervenções de contenção de encostas.

A contínua ampliação dos investimentos em infraestrutura social e o aprofundamento da política de crescimento inclusivo têm proporcionado avanços na qualidade de vida da população. Adotando-se condições de moradia e de acesso a bens e serviços essenciais aos indivíduos como referências de materialização do bem-estar, observa-se, com base em dados da PNAD/IBGE, expressiva elevação da proporção de pessoas vivendo em condições satisfatórias<sup>17</sup> – subiu de 34% em 2001 para 55% em 2012. Destaca-se que o número de pessoas vivendo em domicílios nessas condições em 2012 aumentou em mais de 3 milhões quando comparado a 2011, bem superior ao aumento populacional verificado no período (1,9 milhão). É positiva, também, a manutenção da tendência de convergência dos índices segundo recortes de região, faixa etária e raça/cor dos indivíduos, que aponta a continuidade da redução das desigualdades sociais e regionais.

**Gráfico 20 – Percentual de pessoas que vivem em condições domiciliares satisfatórias**



Fonte: PNAD 2001 e PNAD 2011. Dados harmonizados sem o Norte Rural.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O alcance de melhores índices de bem-estar social está relacionado ao fortalecimento da ação indutora do Estado, com destaque para a potenciação das políticas de transferência de renda, a ampliação do crédito e a expansão dos investimentos em infraestrutura social, que proporcionaram avanços nas condições de renda, trabalho e de acesso da população a bens e serviços. Nesse sentido, a universalização das condições de bem-estar exige a

<sup>17</sup> Para esta análise, foram definidos como domicílios com condição satisfatória de bem estar os que possuem concomitantemente as seguintes características: domicílios próprios ou cujo aluguel não ultrapassa 30% da renda domiciliar, localizados em aglomerados normais (propriedade do domicílio e do terreno), construídos com material permanente (paredes de alvenaria ou madeira aparelhada) e com pelo menos um banheiro de uso exclusivo, com densidade de até três moradores por dormitório, servidos por abastecimento de água por rede de distribuição com canalização interna, ou por poço, nascente ou cisterna com canalização interna, esgotamento sanitário feito por meio de rede ou fossa séptica, serviços de coleta direta de lixo (quando localizados em área urbana) ou direta e indireta (quando localizados em área rural), iluminação elétrica, serviço de telefone (fixo ou celular) e equipadas com, pelo menos, fogão, geladeira e televisão.

continuidade do modelo baseado na garantia de direitos, na promoção da mobilidade social e no consumo de massa. Ao mesmo tempo, aponta um mercado consumidor potencial amplo e diversificado, que oferece possibilidades de ganho de escala produtiva, de inovações tecnológicas e de criação de novos negócios, que pode ser dinamizado com o fortalecimento da estratégia de desenvolvimento em curso, orientada pela justiça social.

O alcance de condições plenas de bem-estar e justiça social também passa pela ampliação e qualificação das redes de bens e serviços públicos que garantem a cidadania e promovem a igualdade de oportunidades, como saúde e educação. Os avanços recentes nessas políticas, detalhados a seguir, têm sido fundamentais para a consolidação desse padrão de desenvolvimento.

## Educação

A expansão dos direitos e oportunidades educacionais constitui uma política fundamental para a estratégia de desenvolvimento do País, uma vez que, além de contribuir para a formação individual e preparar o indivíduo para o exercício da cidadania, também qualifica a força de trabalho para os desafios do crescimento sustentável.

Nesse sentido, destinar mais recursos para a educação é fundamental. O investimento público total em educação em relação ao PIB apresentou um importante incremento, passando de 4,5% do PIB em 2004 para 6,4% em 2012. Destaca-se, ainda, a aprovação da Lei 12.858/2013, que vincula à educação 75% das receitas provenientes dos *royalties*, da participação especial e de acordos de individualização de produção decorrentes da exploração do petróleo no pré-sal. Além disso, também estabelece a destinação à educação e saúde de 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social<sup>18</sup>, cuja principal fonte de receita é a parcela do óleo excedente pertencente à União instituída pelo regime de partilha<sup>19</sup>. Esses recursos do petróleo contribuirão para a contínua expansão da parcela do PIB destinada à educação, que somado a redução da população em idade escolar, permitirá elevar expressivamente o gasto per capita por estudante. Dessa forma, será possível transformar a riqueza finita do Petróleo, na riqueza infinita da sociedade do conhecimento.

Na educação básica, vale mencionar o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, que tem o objetivo de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até

18 Segundo estimativa do Ministério de Minas e Energia, apenas a parcela correspondente ao óleo excedente do mega campo de Libra deverá direcionar R\$ 736 bilhões de reais ao Fundo Social, ao longo do período de exploração.

19 Pelo contrato de partilha de produção, previsto para a exploração dos campos do pré-sal, a propriedade do petróleo extraído é exclusiva do Estado, cabendo ao contratante explorar e extrair o petróleo, às suas expensas, em troca de uma parte do petróleo extraído. Nesse regime, o contratado, em caso de descoberta comercial, adquire o direito à apropriação do custo em óleo (*cost oil*), do volume da produção correspondente aos *royalties* devidos, bem como da parcela do excedente em óleo (*profit oil*), na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato. Assim, o Estado remunera os custos de produção e divide com o contratado o excedente em óleo.

os oito anos de idade. O Pacto contou, em 2013, com a adesão das 27 unidades da federação e 5.420 municípios, para formação de 16 mil orientadores de estudos e 317 mil professores alfabetizadores.

Em relação à ampliação e ao fortalecimento da educação infantil, as construções de creches e pré-escolas têm propiciado claros benefícios à vida escolar na infância, além de impacto positivo no processo de empoderamento e ampliação da autonomia das mulheres. Até 2013, no âmbito do PAC 2, foram aprovadas a construção de 5.257 creches e pré-escolas, com investimento da ordem de R\$ 6,7 bilhões.

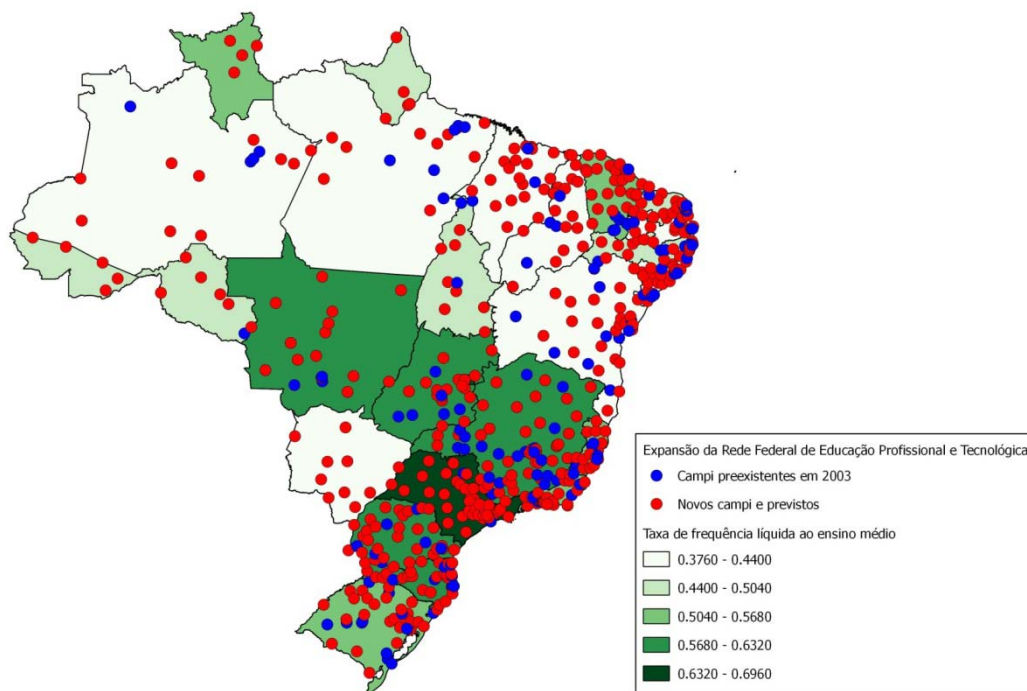
Destaca-se ainda o Programa Mais Educação, que busca a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação dos tempos e dos espaços educacionais. Em 2013, 49 mil escolas aderiram ao programa, sendo que 32 mil possuem mais de 50% dos alunos de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.

A implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva resultou no crescimento do número de matrículas de estudantes público-alvo da educação especial, que passou de 504.039, em 2003, para 843.342 em 2013. Destes, aqueles matriculados em classes comuns no ensino regular representavam 28,8% em 2003 e, em 2013, 77%.

Quanto ao combate ao analfabetismo, o Governo Federal conduz o Programa Brasil Alfabetizado - PBA desde 2003, voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos. O PBA é desenvolvido em todo o território nacional, com o atendimento prioritário a municípios que apresentam alta taxa de analfabetismo, visando garantir a continuidade dos estudos aos alfabetizandos. Ressalta-se que a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade caiu de 11,5% em 2004 para 8,7% em 2012.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec tem ampliado a oferta de educação profissional e tecnológica, qualificando a força de trabalho e facilitando a inserção de jovens e adultos no mercado de trabalho. Entre 2011 e março de 2014, o Programa atendeu 6,1 milhões de brasileiros, sendo 1,7 milhão de matrículas em cursos técnicos de nível médio e 4,4 milhões de matrículas em cursos de formação inicial e continuada. Uma iniciativa importante do Programa é a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, que tem como objetivo principal expandir, interiorizar e democratizar a oferta de educação profissional. Das 208 novas unidades previstas para o período 2011-2014, já estão em funcionamento 116 unidades. Ao final da expansão, serão 562 unidades em 512 municípios.

**Figura 5 – Expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica e taxa de frequência líquida<sup>20</sup> ao ensino médio (2012)**

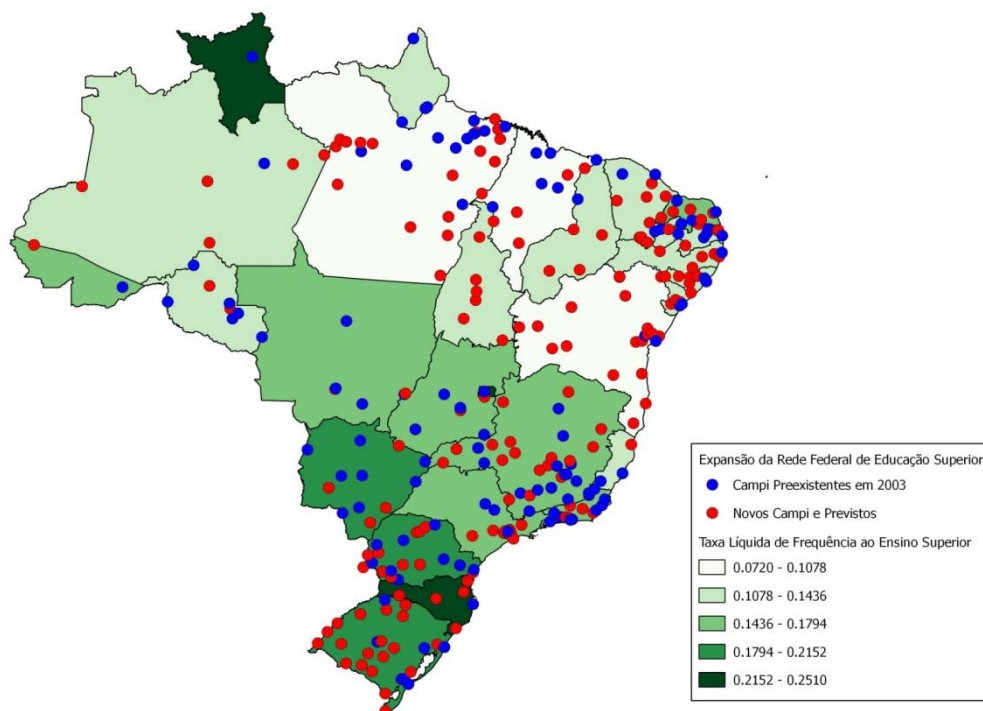


Fonte: PNAD/IBGE e SIMEC/MEC.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A ampliação do acesso ao ensino superior tem possibilitado uma maior qualificação dos brasileiros, produção de conhecimento e inovação tecnológica, permitindo assim o aumento da competitividade do País. Nesse sentido, a expansão da Rede Federal de Educação Superior deve alcançar a implantação de 47 novas unidades, atingindo 321 campus e 63 Universidades ao final de 2014.

<sup>20</sup> Relação percentual entre o número de pessoas na faixa etária de 15 a 17 anos que se encontram matriculadas no ensino médio regular e a população total nessa faixa etária.

**Figura 6 – Expansão da rede federal de educação superior e taxa de frequência<sup>21</sup> líquida à educação superior (2012)**

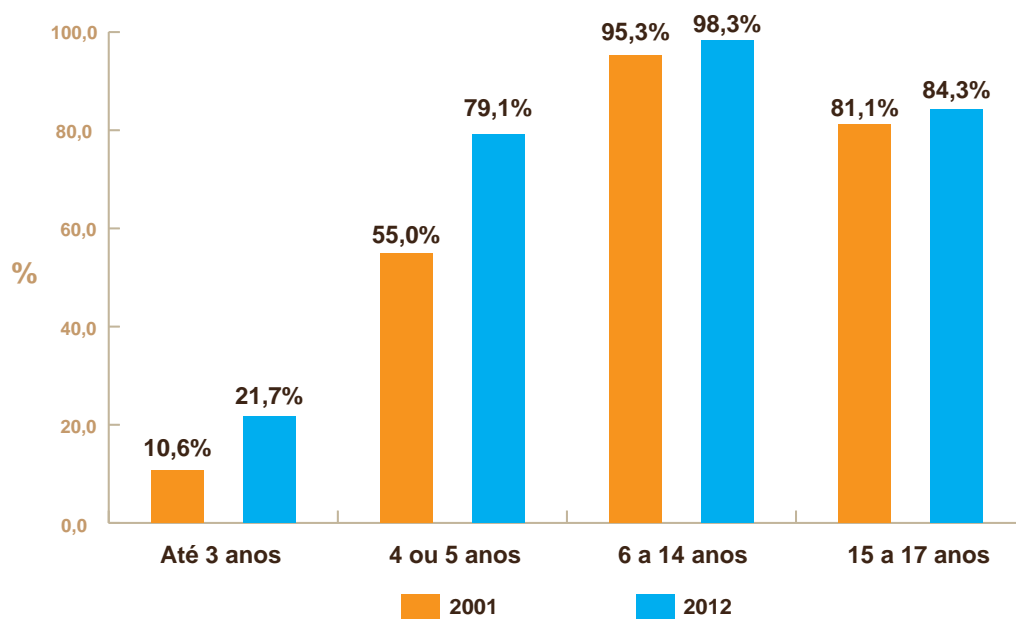


Fonte: PNAD/IBGE e SIMEC/MEC.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ainda no âmbito da ampliação do acesso, destacam-se o Programa Universidade para Todos - Prouni, que já atendeu 1,27 milhão de estudantes de baixa renda, sendo 633 mil estudantes negros; o novo Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, com 1,17 milhão de financiamentos concedidos entre 2010 e 2013; e a publicação da Lei 12.711/2012, que prevê cotas em instituições federais de ensino superior a estudantes oriundos de escolas públicas e também a negros e indígenas. Já o Programa Ciência sem Fronteiras, que prevê até 101 mil bolsas em quatro anos para promover o intercâmbio de alunos de graduação e pós-graduação, tem sido um importante instrumento na cooperação internacional e de grande impacto na internacionalização da educação, ciência e tecnologia do Brasil.

Os esforços empreendidos nos últimos anos para a ampliação das oportunidades educacionais refletem-se em indicadores, como a taxa de frequência à escola.

21 Relação (expressa em %) entre o número de pessoas entre 18 e 24 anos que declaram frequentar o ensino superior e a população total nessa faixa etária, considerada adequada para esse nível de ensino.

**Gráfico 21 – Taxa de frequência à escola, por faixas de idade**

Fonte: PNAD/BGE.  
 Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.  
 Obs: Dados Harmonizados: Brasil sem Norte Rural.

## Saúde

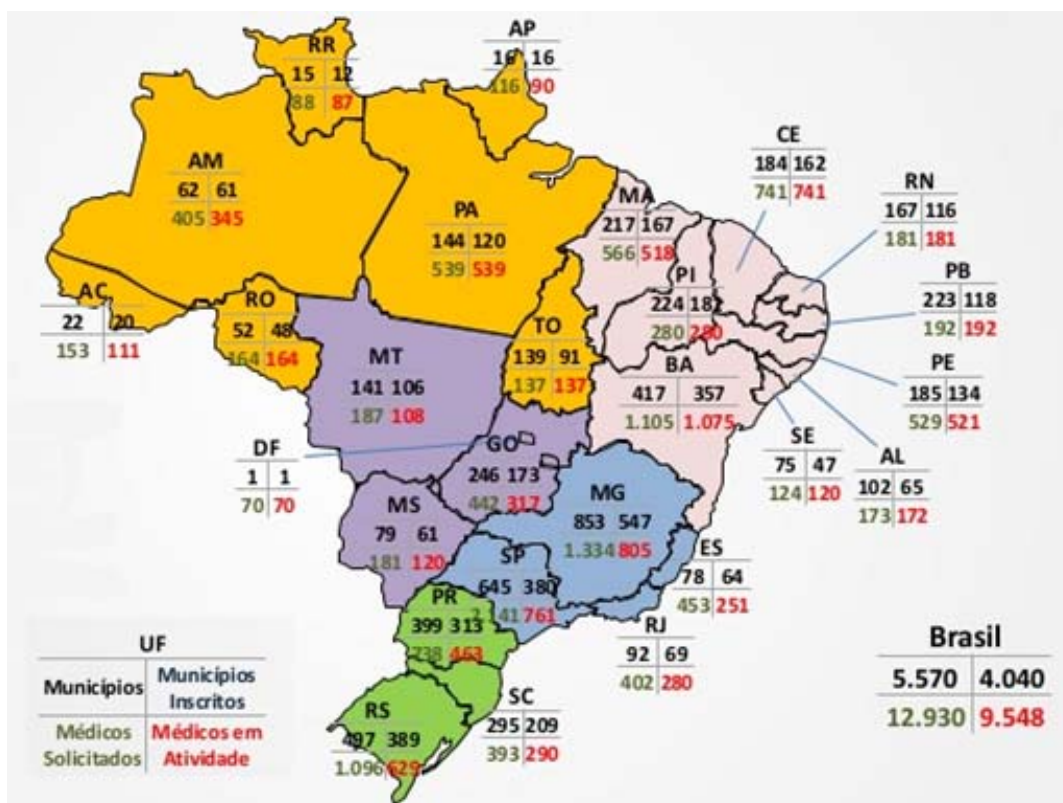
Na saúde, um dos pilares da seguridade social, a estratégia tem sido o fortalecimento contínuo do modelo estabelecido pela Constituição de 1988, que instituiu o Sistema Único de Saúde - SUS, com diretrizes de integralidade, universalidade e equidade do atendimento, descentralização federativa e participação da sociedade. Todos os brasileiros, em maior ou menor medida, são usuários do SUS, visto que este não se restringe ao atendimento médico, abrangendo também a vigilância em saúde e ações de promoção da saúde, sendo que cerca de 144 milhões de pessoas dependem exclusivamente do SUS.

A fim de garantir a expansão do acesso com qualidade dos serviços de saúde, tem sido buscado o aperfeiçoamento das Redes de Atenção à Saúde, com ênfase no planejamento regional e na articulação dos serviços e ações de saúde. Destacam-se a Rede de Urgências e Emergências – que já conta com 296 Unidades de Pronto Atendimento - UPA em funcionamento; a Rede Cegonha – implantada em todos os estados, DF e 5.488 municípios, com cobertura de cerca de 2,5 milhões de gestantes; a Rede de Atenção Psicossocial – com recursos financeiros para habilitação de 2.128 Centros de Atenção Psicossocial - CAPS, dos quais 143 criados em 2013; e a Rede de Cuidados a Pessoa com Deficiência.

Importante desafio é a disponibilidade de profissionais de saúde, principalmente médicos, em regiões de difícil acesso ou com populações de maior vulnerabilidade. Para

isso, o Ministério da Saúde instituiu em 2013 o Programa Mais Médicos, que viabilizou em apenas seis meses mais de 14 mil médicos para 3.866 municípios, expandindo a assistência para 51 milhões de brasileiros após o 4º Ciclo do Programa. O Programa prevê também 11,5 mil novas vagas nos cursos de medicina até 2017 e 12,4 mil novas bolsas de residência médica.

**Figura 7 – Quantidade de médicos solicitados e em atividade no Programa Mais Médicos após o 3º Ciclo**



Fonte: Presidência da República.  
Obs: Informações obtidas em fevereiro de 2014.

Esses profissionais encontrarão uma nova rede de atenção básica, com a implantação do programa de Requalificação das Unidades Básicas de Saúde - UBS, instituído em 2011, com o objetivo de prover condições adequadas para o trabalho em saúde, promovendo melhoria do acesso e da qualidade da atenção básica, sendo que já foram contratadas a construção, ampliação e reforma de 26.976 UBS até 2013, para atender 5.095 municípios. Junta-se a isso a informatização das UBS, garantindo-se internet de banda larga e implantação do Telessaúde, do prontuário eletrônico e do sistema e-SUS Atenção Básica.

Ainda o Programa Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica - PMAQ-AB, por sua vez, desenvolve processo de indução, avaliação e certificação das equipes a padrões de qualidade, permitindo ao município até dobrar o repasse de recurso mensal por equipe



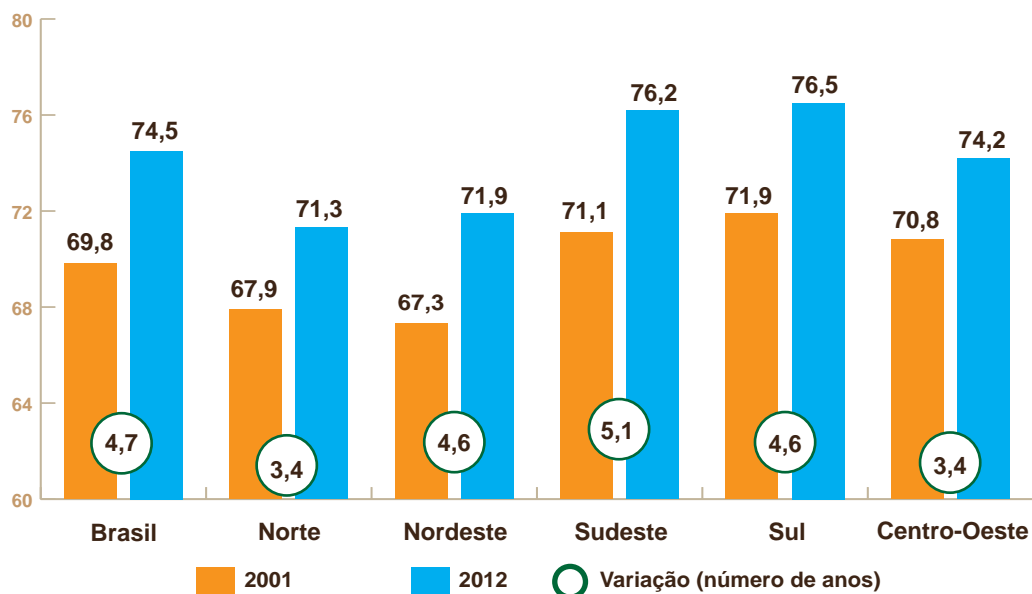
bem avaliada. Em 2013, o programa alcançou 30.522 Equipes de Saúde da Família, 19.946 Equipes de Saúde Bucal, 1.813 Núcleos de Apoio à Saúde da Família e 860 Centros de Especialidades Odontológicas, presentes em 5.077 municípios.

Outra importante estratégia foi o reforço da atenção integral à saúde da população idosa, com ênfase no envelhecimento saudável e ativo, na manutenção da autonomia e reabilitação da capacidade funcional e no apoio ao desenvolvimento de cuidados informais. Neste contexto, a campanha nacional de vacinação contra a gripe atingiu a marca de 88% de cobertura, o que representou mais de 18,3 milhões de idosos vacinados em 2013. Além disso, foram formados profissionais visando qualificar o cuidado ofertado pelo SUS à população idosa e investiu-se na reformulação da caderneta de saúde da pessoa idosa.

Na área do financiamento da saúde, houve avanços, com a Lei Complementar nº 141/2012, que consolidou um financiamento consistente do SUS pelos entes federativos, especificando as ações e serviços passíveis de serem financiadas com recursos da saúde, e, em seguida, com a aprovação da Lei nº 12.858/2013, que destina à saúde 25% das receitas provenientes dos *royalties*, da participação especial e de acordos de individualização de produção decorrentes da exploração do petróleo no pré-sal.

Esses esforços vão se refletir na evolução dos principais indicadores da saúde da população. A expectativa de vida ao nascer aumentou 4,2 anos entre 2001 e 2012, atingindo 74,5 anos, conforme o gráfico seguir.

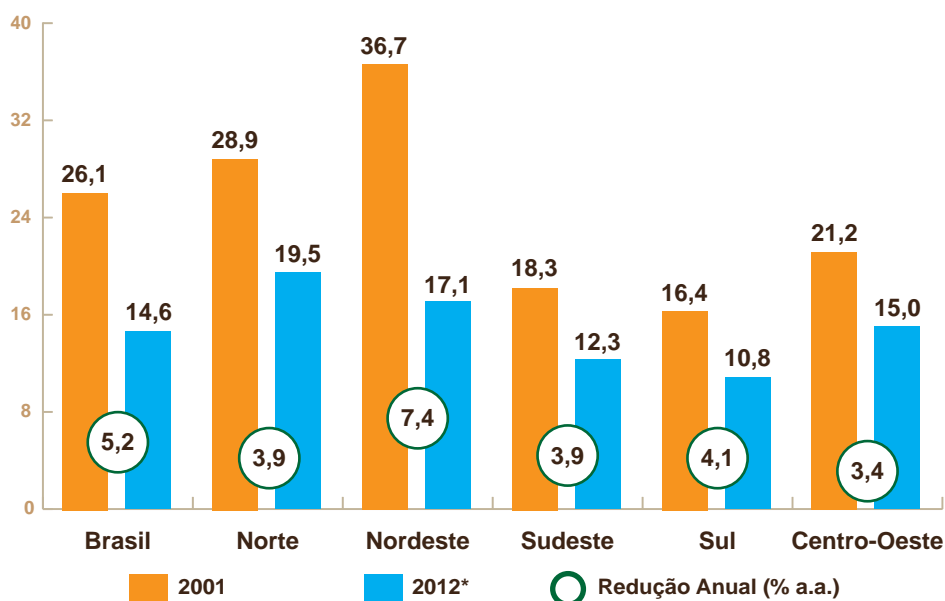
**Gráfico 22 – Esperança de vida ao nascer**



Fonte: PNAD/IBGE.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.  
Obs: Dados Harmonizados: Brasil sem Norte Rural.

Houve queda de 23% da razão de mortalidade materna entre 2001 e 2012, que passou de 80,3 para 62 óbitos maternos por 100.000 nascidos vivos, redução significativa considerando a melhora na identificação dos óbitos associados à gravidez. Ainda houve uma queda generalizada da taxa de mortalidade infantil, em todas as regiões e mais intensa na Região Nordeste, conforme gráfico a seguir, de modo que o Brasil alcançou com quatro anos de antecedência uma das mais importantes metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM.

**Gráfico 23 – Taxa de mortalidade infantil por região (por mil nascidos vivos)**



\* Dado preliminar.  
 Fonte: CGIAE/SVS/MS.  
 Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ressalta-se também a melhora significativa no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM<sup>22</sup>, que considera indicadores de longevidade, renda e educação. Na comparação entre os dados de 1991 e 2010, o IDHM no Brasil subiu de 0,493 para 0,727, avanço de 47,5% em duas décadas, sendo que o IDHM Longevidade passou de 0,662 para 0,816, crescimento de 23,3%.

## Justiça e Segurança Cidadã

Visando maior igualdade de oportunidades e coesão social, fundamentais para a garantia de condições plenas de bem-estar, o Governo Federal tem procurado induzir um novo paradigma de segurança pública cidadã, orientado pelo reforço de ações de

<sup>22</sup> O IDHM faz parte do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD em parceria com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea e a Fundação João Pinheiro.

caráter preventivo, por sua integração com as políticas sociais, pela diferenciação de públicos e territórios mais vulneráveis ao fenômeno da violência e pelo aprimoramento das instituições policiais. Nesse campo, destacam-se novos arranjos de políticas, como o Programa Crack, é possível vencer, que alcançou a adesão das 27 unidades da federação e 118 municípios (87% dos municípios com mais de 200 mil habitantes, definidos como prioritários na expansão do programa em 2013), pactuando a construção de redes integradas de saúde, assistência e segurança pública que visam à prevenção do uso de drogas e qualificação da oferta de atenção e cuidado aos usuários.

O Plano Juventude Viva, voltado à promoção de direitos e prevenção da violência contra a juventude brasileira, também avança progressivamente. Com foco territorial nos municípios que concentram maiores índices de homicídios contra jovens negros, o plano foi pactuado em Alagoas, Paraíba, Distrito Federal e no Município de São Paulo, e conta ainda com a adesão voluntária de 127 municípios comprometidos com a agenda de enfrentamento à violência contra a juventude negra. Do mesmo modo, o programa de redução da criminalidade violenta, Brasil Mais Seguro, atingiu bons resultados com o seu desenvolvimento em Alagoas (queda de 13% nos índices de homicídios do estado, sendo uma redução de 21% na capital, Maceió), e, em 2013, foi expandido para os estados da Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe e Goiás. A política de enfrentamento à violência contra mulher também foi aprofundada, com o lançamento do Programa Mulher Viver sem Violência, que propõe a integração de diversos serviços públicos de atendimento às mulheres em situação de violência. Entre suas iniciativas, destaca-se a proposta da Casa da Mulher Brasileira, incluída no PAC, que será implantada em 26 capitais da Federação e reunirá no mesmo espaço físico os serviços de justiça, segurança, defensoria, atendimento psicossocial e autonomia econômica.

Além disso, está em execução o Plano Estratégico de Fronteiras, a partir do qual tem sido estruturado um novo modelo de gestão, monitoramento e policiamento especializados da área de fronteira por meio da cooperação das três esferas de governo. Todos os 11 estados fronteiriços já aderiram ao Plano, estando em funcionamento na região 74 Núcleos de Inteligência e 73 Gabinetes de Gestão Integrada Municipais.

O aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro também é elemento estratégico para a política de segurança pública cidadã. Nesse âmbito, destaca-se a implementação do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, cujos investimentos federais ultrapassaram os valores originalmente previstos, alcançando a ordem de R\$ 1,2 bilhão, para a contratação de mais 47.419 vagas prisionais em 2013. Ademais, cabe ressaltar inovações importantes no campo da garantia de direitos e reintegração social da pessoa privada de liberdade, como a oferta de vagas específicas para presos no Pronatec e a instituição da nova Política de Atenção Integral à Saúde às Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional - PNAISP, incluindo a população carcerária no Sistema Único de Saúde.

---

No campo do acesso à justiça, cabe destacar avanços importantes para a superação da carência de assistência jurídica integral e gratuita, que afeta especialmente pessoas de menor renda e cidadãos presos que não têm condições de pagar um advogado e os custos judiciais. Em 2013, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 74, que confere autonomia administrativa, funcional e orçamentária à Defensoria Pública da União - DPU, constituindo um marco para o fortalecimento da sua atuação. Além disso, a ampliação das estruturas físicas e do quadro de pessoal da DPU tem possibilitado a oferta crescente de assistência jurídica gratuita a pessoas carentes – em 2013, prestou assistência a 638.838 pessoas, 13% a mais do que o aferido em 2012.

## INFRAESTRUTURA

**N**o modelo de desenvolvimento brasileiro atual, o investimento destinado à expansão da infraestrutura tem caráter estratégico com vista a romper o déficit histórico da infraestrutura nacional e possibilitar a ampliação das novas bases produtivas do país. Ao mesmo tempo esse investimento permite acelerar o crescimento, a geração de empregos e a mobilização da atual capacidade produtiva da indústria nacional. No âmbito do governo o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC assume o papel central de ordenar os investimentos públicos e o de induzir os investimentos privados que, por sua natureza, exigem grandes volumes de capital e longo prazo de maturação.

Para atingir os objetivos estratégicos mencionados os investimentos em infraestrutura estão centrados na expansão da oferta de energia, na expansão da rede logística de transportes e de comunicações, e na expansão da capacidade de produção de recursos naturais – agrícolas e minerais. Na área de energia a estratégia é assegurar a oferta e a disponibilidade de energia em suas diversas formas, de maneira equitativa em todo o território nacional, respeitando o princípio da modicidade tarifária para a priorização dos investimentos do setor, uma vez que a energia é um dos principais insumos para os sistemas produtivos.

Na logística de transporte, que é elemento fundamental para o processo de produção e distribuição de bens e serviços, se coloca a ampliação dos modais de maior capacidade (ferroviário e aquaviário) como elemento efetivo para a redução de custos e facilitação das decisões locacionais, abrindo para os investimentos produtivos possibilidades de acesso a regiões mais carentes, induzindo a desconcentração espacial das estruturas de produção.

A expansão da capacidade de produção de recursos naturais tem na exploração dos recursos minerais um de seus elementos mais importantes, notadamente a exploração das grandes reservas de petróleo na camada do pré-sal, que envolverá o país no desafio da nova fronteira tecnológica de produção com forte incentivo à nacionalização dessa

---

indústria. Além disso, optou-se por aproveitar de maneira mais equânime e socialmente justa as receitas provenientes deste recurso finito, quando foram destinadas para a educação e para a saúde das gerações presentes e futuras.

Ressalta-se a preocupação do Governo Federal em associar a governança das grandes obras de infraestrutura com a dimensão social participativa, assim como desenvolver iniciativas que possibilitem potencializar econômica e socialmente os territórios impactados com os projetos de infraestrutura, de forma a induzir o crescimento de polos econômicos regionais, em linha com a estratégia de desenvolvimento nacional.

No ano de 2013 o Governo Federal prosseguiu no processo de expansão e revitalização dos investimentos em infraestrutura, iniciado de forma mais intensa com a criação em 2007 do PAC. O programa continua desempenhando um papel importante, ao garantir o fluxo permanente de recursos para empreendimentos estruturantes, além de oferecer um modelo de governança que permite a rápida solução de entraves, garantindo o acompanhamento intensivo das ações em andamento. Ademais, mecanismos como o Balanço do PAC<sup>23</sup> atendem à demanda por transparência da sociedade, informando periodicamente a evolução nas principais obras que compõem a carteira do programa.

A tabela seguinte retrata alguns exemplos de utilização e ampliação da oferta de infraestrutura verificada nos últimos anos.

---

<sup>23</sup> Para mais informações sobre o último balanço do PAC, acesse <http://www.pac.gov.br>.

**Tabela 4 – Utilização e ampliação da rede de infraestrutura (2012-2013)**

| UTILIZAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA                 | 2002                  | 2013           |
|--|-----------------------|----------------|
| <b>TRANSPORTES</b>                                   |                       |                |
| Bilhetes pagos em voos regulares nacionais           | 34,3 milhões          | 89,9 milhões   |
| Movimentação de passageiros nos aeroportos           | 71,2 milhões (2003)   | 193,1 milhões  |
| Movimentos de pouso e decolagem nos aeroportos       | 723 mil (2007)        | 1.095 mil      |
| Frota de veículos                                    | 39,0 milhões (2004)   | 82,0 milhões   |
| Transporte interestadual rodoviário de passageiros   | 70,4 milhões (2003)   | 54,4 milhões   |
| Movimentação de contêineres (ton)                    | 35,0 milhões          | 98,0 milhões   |
| Movimentação de carga nos portos e Terminais (ton)   | 529 milhões           | 931 milhões    |
| Carga transportada em ferrovias (tu)                 | 389 mil (2006)        | 463 mil        |
| <b>ENERGIA</b>                                       |                       |                |
| Número de unidades consumidoras                      | 52,8 milhões (2003)   | 74,6 milhões   |
| Oferta Interna de Energia Elétrica (OIEE) per capita | 2444,5 Kwh/hab (2006) | 3020,8 Kwh/hab |
| <b>COMUNICAÇÕES</b>                                  |                       |                |
| Telefones móveis ativos                              | 34,8 milhões          | 271,1 milhões  |
| Telefones fixos ativos                               | 38,7 milhões (2006)   | 44,3 milhões   |
| Assinantes de TV                                     | 3,5 milhões           | 18,0 milhões   |
| Domicílios com acesso à internet                     | 12,9 % (2005)         | 40%            |
| <b>AMPLIAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA</b>           |                       |                |
| <b>TRANSPORTES</b>                                   |                       |                |
| Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)        | 156,4 mil             | 202,6 mil      |
| Extensão concedida (km)                              | 11,96 mil (2008)      | 15,4 mil       |
| Extensão da malha ferroviária (km)                   | 28,8 mil (2004)       | 29,6 mil       |
| <b>ENERGIA</b>                                       |                       |                |
| Capacidade instalada de geração (MW)                 | 82,5 mil              | 126,7 mil      |
| Extensão de linhas de transmissão (km)               | 72,5 mil              | 116,8 mil      |
| Capacidade de transformação (MVA)                    | 166,2 mil             | 278,3 mil      |
| <b>COMUNICAÇÕES</b>                                  |                       |                |
| Escolas públicas urbanas com banda larga             | 21,3 mil (2008)       | 62,5 mil       |

Fontes:

ANAC - <http://www2.anac.gov.br/estatistica/anuarios.asp> - Acesso em 20/06/2014ANAC - <http://www2.anac.gov.br/estatistica/anuarios.asp> - Acesso em 20/06/2014ANAC - <http://www2.anac.gov.br/estatistica/anuarios.asp> - Acesso em 20/06/2014DENATRAN - <http://www.denatran.gov.br/frota.htm> - Acesso em 19/05/2014ANAC - <http://www2.anac.gov.br/estatistica/demandaeoferta/DemandaeOferta.asp>ANTAQ - [http://www.antaq.gov.br/portal/Estatisticas\\_Anuarios.asp](http://www.antaq.gov.br/portal/Estatisticas_Anuarios.asp) - Acesso em 19/05/2014ANTAQ - [http://www.antaq.gov.br/portal/Estatisticas\\_Anuarios.asp](http://www.antaq.gov.br/portal/Estatisticas_Anuarios.asp) - Acesso em 19/05/2014ANTT - [http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4994/Relatorios\\_Anuais.html](http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4994/Relatorios_Anuais.html) - Acesso em 19/05/2014ANEEL - [http://relatorios.aneel.gov.br/\\_layouts/xlviewer.aspx?id=/RelatoriosSAS/RelSampClasseCons.xlsx&Source=http://relatorios.aneel.gov.br/RelatoriosSAS/Forms/AllItems.aspx&DefaultItemOpen=1](http://relatorios.aneel.gov.br/_layouts/xlviewer.aspx?id=/RelatoriosSAS/RelSampClasseCons.xlsx&Source=http://relatorios.aneel.gov.br/RelatoriosSAS/Forms/AllItems.aspx&DefaultItemOpen=1) - Acesso em 19/05/2014

EPE (encaminhado por meio eletrônico em 13/06/2014)

ANATEL - <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do> - Acesso em 19/05/2014ANATEL - <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do> - Acesso em 19/05/2014ANATEL - <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do> - Acesso em 19/05/2014CETIC.br - <http://www.cetic.br/usuarios/tic/index.htm> - Acesso em 19/05/2014DNIT - <http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/planejamento/evolucao-da-malha-rodoviaria> - Acesso em 19/05/2014ABCR - <http://www.abcr.org.br/Conteudo/Secao/43/estatisticas.aspx>ANTT - [http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4994/Relatorios\\_Anuais.html](http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4994/Relatorios_Anuais.html) - Acesso em 19/05/2014EPE - [https://ben.epe.gov.br/BEN2006\\_Anexos.aspx](https://ben.epe.gov.br/BEN2006_Anexos.aspx) - Acesso em 19/05/2014 - Acesso em 19/05/2014ANEEL - [www.aneel.gov.br/15anos/inha\\_do\\_tempo/transmissao.html](http://www.aneel.gov.br/15anos/inha_do_tempo/transmissao.html) - Acesso em 19/05/2014ONS - [http://www.ons.org.br/download/biblioteca\\_virtual/relatorios\\_anuais/relatorio\\_2002\\_completo.pdf](http://www.ons.org.br/download/biblioteca_virtual/relatorios_anuais/relatorio_2002_completo.pdf) - Acesso em 28/05/2014ANATEL - <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=308794&assuntoPublicacao=Quantidade%20de%20Escolas%20Conectadas%20x%20UF%20x%20Tipo%20Escola&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=308794.pdf> - Acesso em 19/05/2014

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

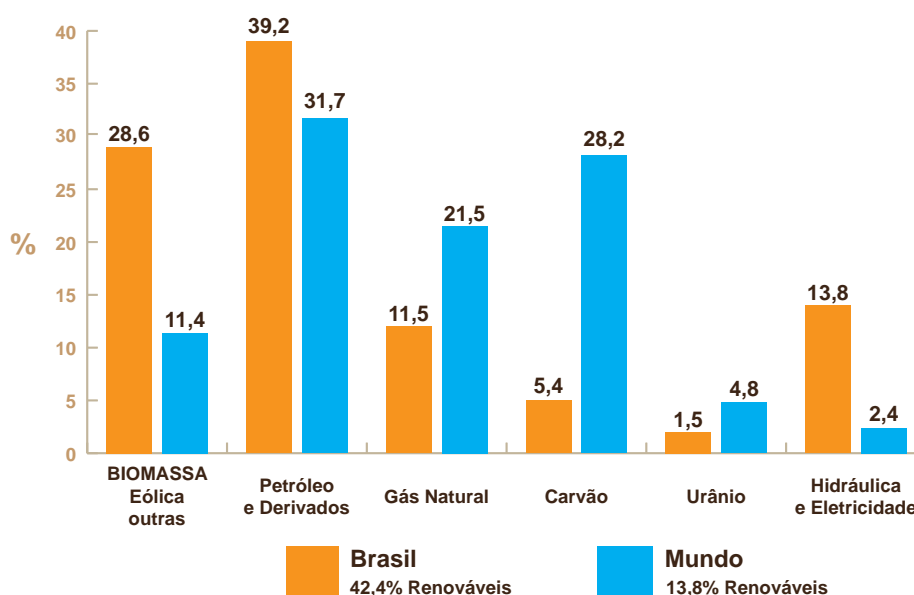
Para dar sequência a essa trajetória de expansão na oferta de infraestrutura o Governo Federal vem buscando ampliar a cooperação com a iniciativa privada. Este movimento é sentido em várias áreas, das quais se podem citar: em logística, com as concessões dos aeroportos e rodovias, o novo marco legal para o setor portuário com a expansão dos terminais de uso privado - TUPs, e as alterações no modelo de concessão de ferrovias; em energia, com a continuidade dos leilões de energia elétrica e de expansão do sistema de transmissão; na área de petróleo e gás, com o início dos leilões do pré-sal e a retomada das rodadas em regime de concessão; na área de mineração, com o novo marco legal para o setor, em tramitação no Congresso Nacional. Este processo, além de acelerar os investimentos, permite que o governo destine recursos do orçamento da União para empreendimentos que, embora tenham menor viabilidade econômica no curto prazo, são importantes para a integração nacional e o desenvolvimento regional, de forma a contribuir para a redução das desigualdades e favorecer a coesão territorial do país.

Também foi possível observar o efeito positivo dos novos mecanismos de gestão e contratação de obras públicas, dos quais se destaca a implantação do Regime Diferenciado de Contratações - RDC. Alguns órgãos do Governo Federal, tais como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, têm usado o dispositivo, comprovando uma redução significativa no tempo necessário para os trâmites licitatórios (entre 60 a 90 dias entra a publicação e a homologação do edital, ante 250 e 120), além da possibilidade de se fazer a contratação de forma integrada (projeto e execução de obras) com deságio médio entre 9 e 15% do valor orçado. O governo continua buscando aperfeiçoar tais mecanismos, destacando-se a edição do Decreto 7.983/2013, que estabelece regras preferenciais para as obras executadas nas modalidades de empreitada por preço global. Além disso, a criação de novas empresas como a Pré-Sal Petróleo S.A. e a consolidação de outras como a Empresa de Planejamento e Logística - EPL visam a aumentar a capacidade de planejamento e gestão do Estado brasileiro.

## Energia

A matriz energética brasileira – reconhecida como uma das mais limpas do mundo – destaca-se por apresentar atualmente 42,4% de fontes renováveis (hidrelétrica, biomassa, eólica e outras), conforme indicado a seguir. Dados que, frente aos 13,8% de participação dessas fontes na matriz energética mundial, expressam a posição de destaque do Brasil no cenário internacional.



**Gráfico 24 – Oferta de energia por fonte – matriz energética**

Fonte: Resenha Energética Brasileira, edição de 29/05/2013.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

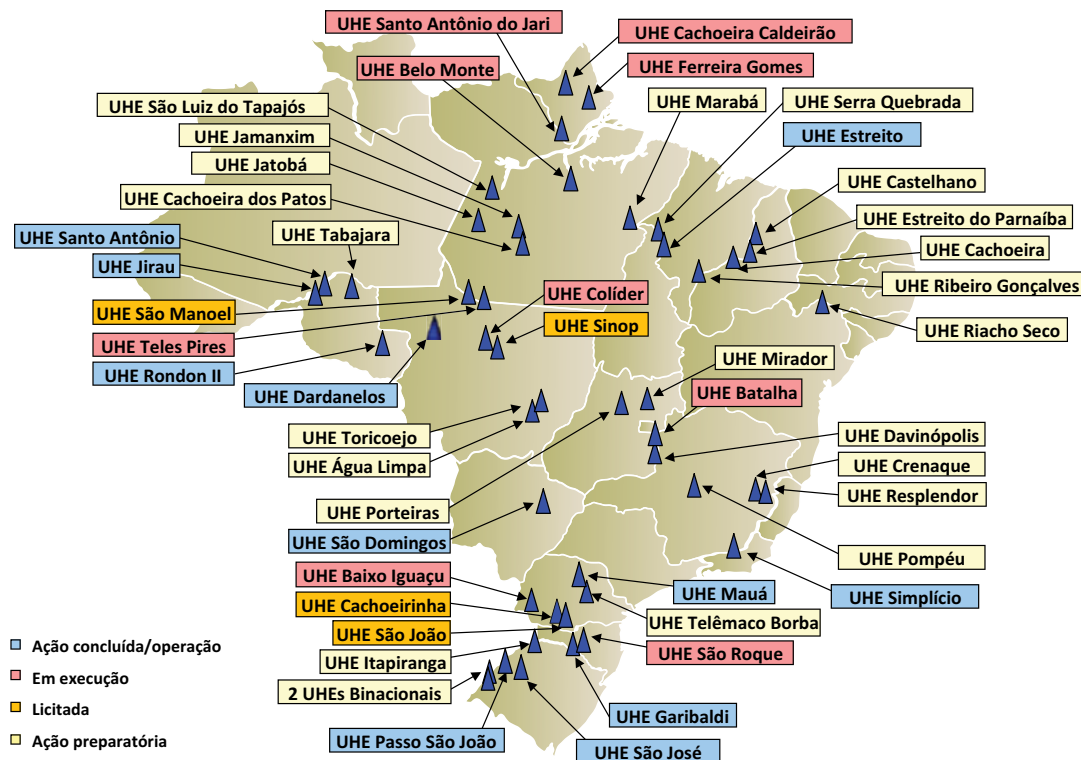
Assim como a matriz energética como um todo, a matriz elétrica brasileira também se manteve como uma das mais limpas do mundo, com as fontes renováveis (hidrelétricas, eólicas, biomassa e Pequenas Centrais Hidroelétricas - PCH) correspondendo a 82% do total de energia elétrica gerada no país em 2013, enquanto que no mundo este índice está abaixo de 20%.

Nos últimos dois anos, por meio do acompanhamento das metas e iniciativas constantes do PPA 2012-2015, foi possível verificar importantes avanços tanto quanto à expansão da oferta de energia elétrica, quanto à expansão da capacidade de transmissão. No período, considerando todas as fontes, estava prevista a incorporação de 24.739 MW de potência ao sistema elétrico brasileiro. Em 2013 foram acrescentados 6.530 MW que, somados aos valores de 2012 (4.609 MW) totalizam 11.139 MW, correspondendo a 47,7% do previsto para o Plano até 2015. Do total de 2013, 90% encontra-se em operação comercial e o restante foi atestado como apto para operação comercial, atingindo-se assim, para o Brasil, o patamar de 126.000 MW de capacidade instalada de geração até dezembro de 2013.

Na geração de energia elétrica, destaca-se o avanço das obras das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, no Rio Madeira (RO), que já apresentam execução superior a 90%, e da usina de Belo Monte, no Rio Xingu (PA), com execução superior a 40%. A Usina de Santo Antônio passará por uma ampliação em seu projeto original, com a instalação de mais seis unidades geradoras, aumentando sua potência de 3.150 MW para 3.568 MW. Ressalta-se ainda a conclusão das obras da UHE Estreito, no Rio

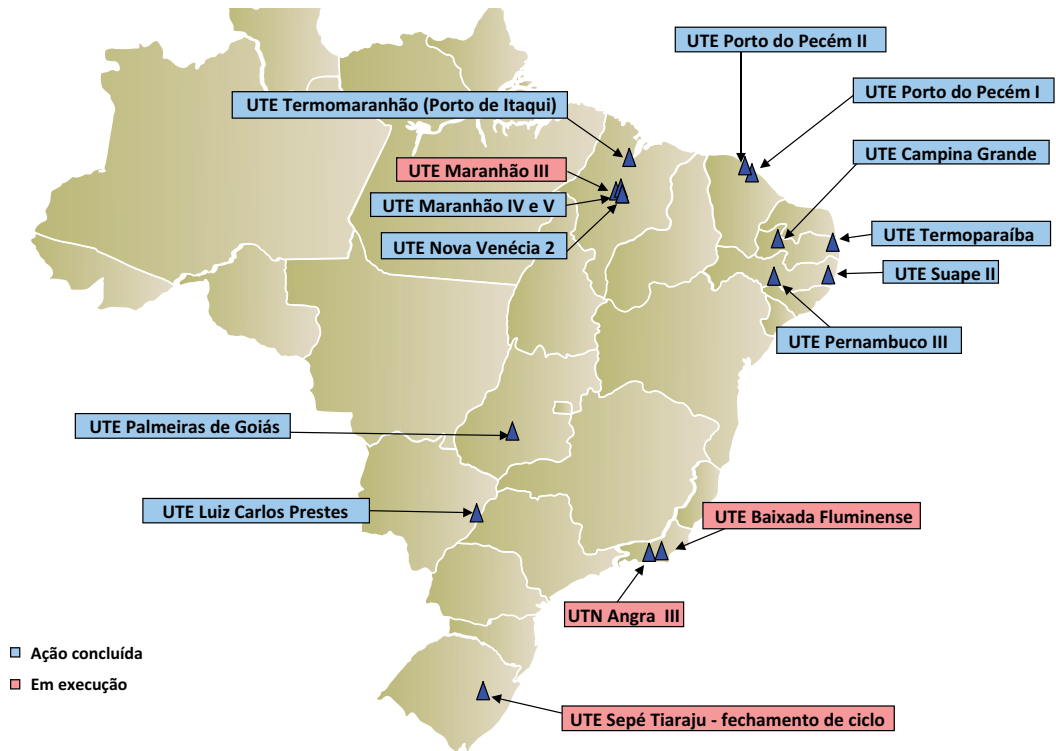
Tocantins, entre os estados do Maranhão e do Tocantins, com capacidade de 1.087 MW. Abaixo se visualizam os principais investimentos do Governo Federal em Geração de Energia Hidrelétrica, em implantação e planejadas no PAC 2.

**Figura 8 – Geração de energia elétrica – usinas hidrelétricas – UHE**



Fonte: 9º Balanço do PAC.  
 Elaboração: SEPAC/MP.

Como estratégia para garantir, de forma complementar, a segurança na geração de energia elétrica, destaca-se a geração a partir de fontes térmicas interligadas ao Sistema Elétrico Brasileiro. No Brasil, as usinas termelétricas - UTEs estão entre as alternativas de diversificação em um parque de geração de energia elétrica predominantemente hidráulico. As principais vantagens das térmicas são o prazo menor de amortização dos investimentos, menor custo de capital, menor risco para o investidor e maior confiabilidade do sistema elétrico interligado, compensando possíveis déficits hídricos. Visualizam-se a seguir os principais investimentos em geração térmica do Governo Federal previstos no PAC 2.

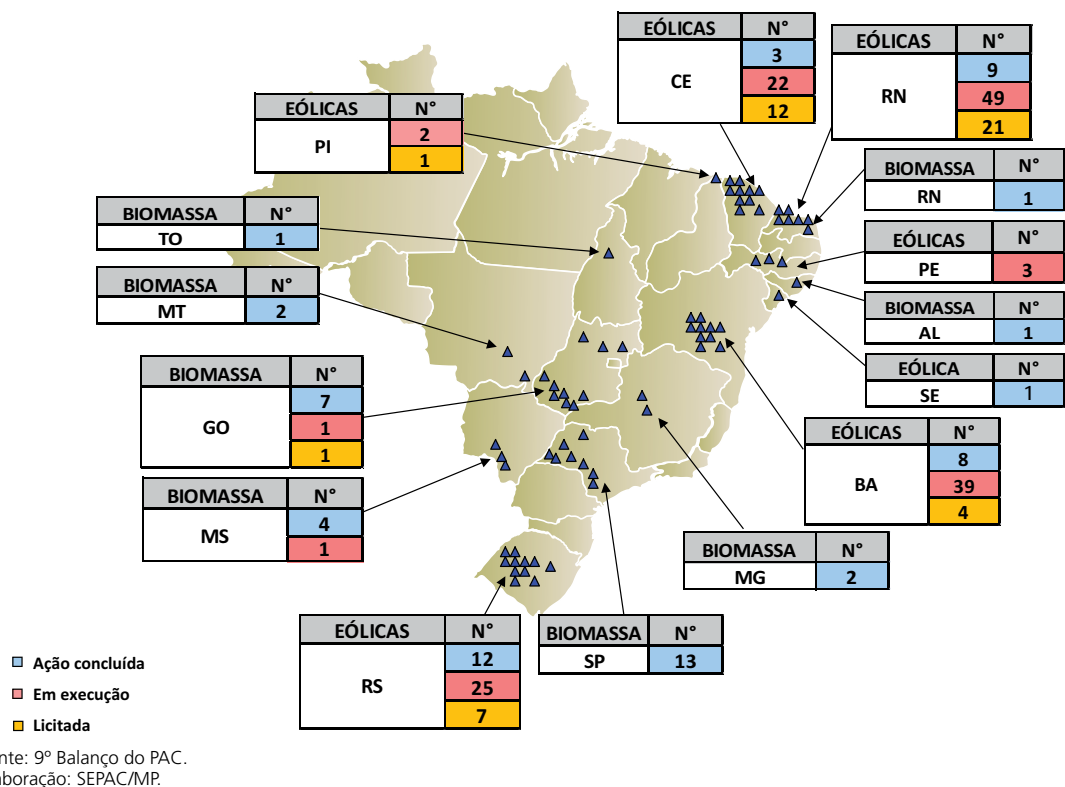
**Figura 9 – Geração de energia elétrica - usinas termelétricas - UTE**

Fonte: 9º Balanço do PAC.  
Elaboração: SEPAC/MP.

Os leilões realizados em 2013 também reforçam o interesse do país em expandir a participação das fontes renováveis na matriz elétrica brasileira. Foram contratados 7.145,6 MW nos quatro leilões de geração realizados ao longo do ano. Somente a energia eólica contratou 4.710,6 MW em um total de 192 novos projetos de parques eólicos. No que se refere às usinas hidrelétricas, ressalta-se a licitação da concessão das UHEs de Sinop, com 400 MW, e São Manoel, com 700 MW. Foram ainda negociadas nos leilões 24 PCHs e 14 termelétricas a biomassa (bagaço de cana e cavaco de madeira). A expansão da participação da energia eólica nos leilões realizados em 2013 ratifica a política do Governo Federal em investir de forma continuada em tecnologias sustentáveis do ponto de vista ambiental, propiciando o aproveitamento dos potenciais regionais. O Brasil tem potencial estimado de 140 GW de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica, localizados principalmente nos litorais da Região Sul e da Região Nordeste. Até 2012 foi desenvolvido cerca de 1,5% desse potencial, fato que, associado à atratividade e à competitividade dos preços da energia elétrica gerada a partir dessa fonte, explicitam a grande oportunidade que a energia eólica representa para o Brasil.

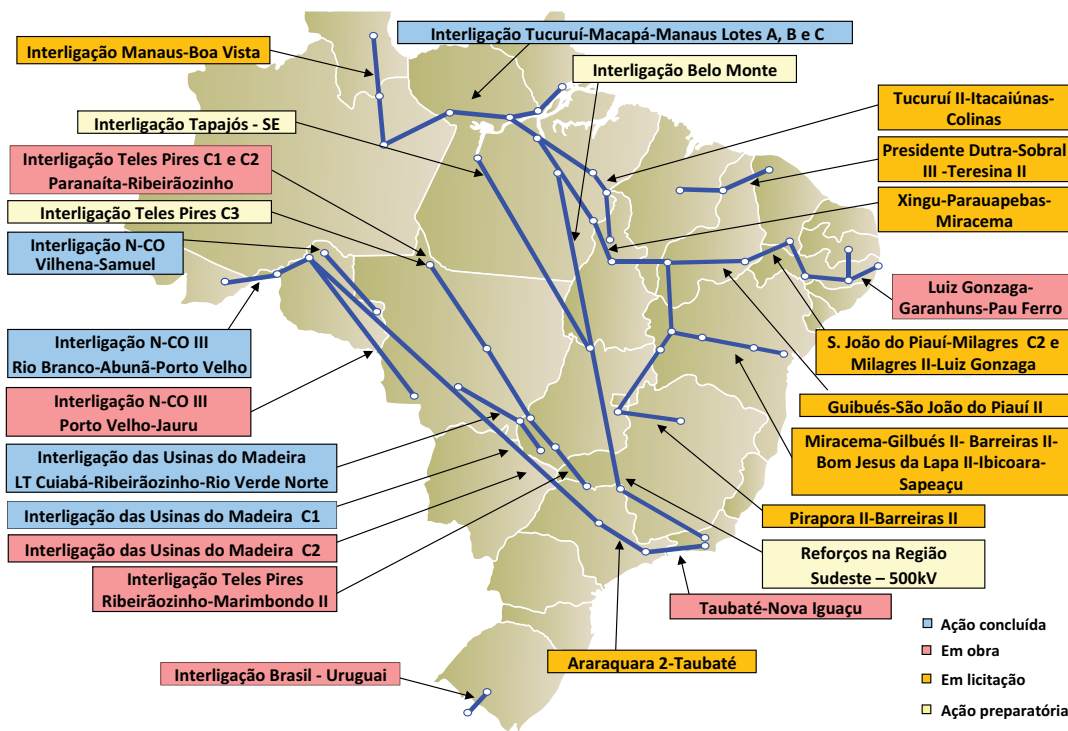
A seguir se destacam os principais investimentos previstos em Usinas Eólicas e Térmicas a Biomassa.

**Figura 10 – Geração de energia elétrica - usinas eólicas e térmicas a biomassa**



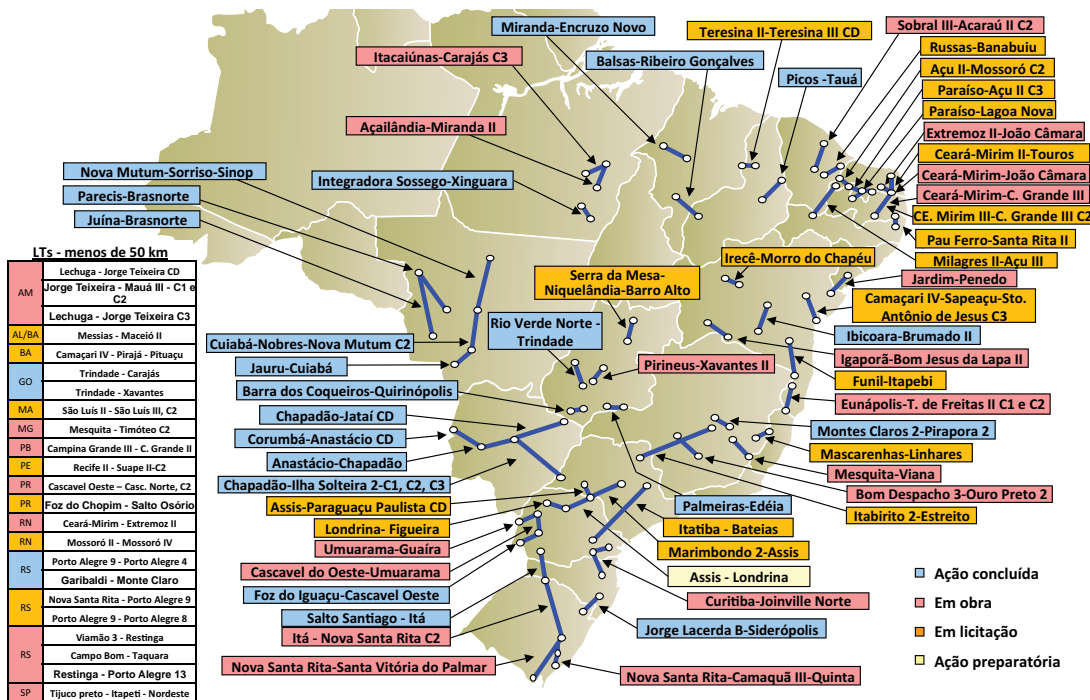
Em relação às linhas de transmissão da Rede Básica, foram realizados quatro leilões em 2013, totalizando 7.922 km de novas linhas e 23 subestações, com acréscimo de 10.331 MVA de capacidade de transformação ao Sistema Interligado Nacional - SIN. A seguir podem ser visualizados os principais investimentos constantes do PAC em Transmissão de Energia Elétrica, destacando-se as grandes Interligações.

Figura 11 – Transmissão de energia elétrica - grandes interligações



Fonte: 9º Balanço do PAC.  
Elaboração: SEPAC/MP.

Figura 12 – Transmissão de energia elétrica - linhas de transmissão



Fonte: 9º Balanço do PAC.  
Elaboração: SEPAC/MP.

Um aspecto importante da política energética brasileira é a promoção da inclusão social por meio da universalização do acesso à energia elétrica. Essa iniciativa contribui

para o desenvolvimento das comunidades atendidas e constitui um esforço contínuo das diversas esferas de governo, especialmente nas áreas rurais mais isoladas. Promover a inclusão social por meio de acesso à energia elétrica contribui para a geração de emprego e movimentar a economia. No âmbito dessa política, o Programa Luz para Todos comemorou em 2013 dez anos de lançamento e a marca de 15 milhões de pessoas beneficiadas e mais de 3,75 milhões de ligações de energia elétrica realizadas. Os investimentos totais do Luz para Todos chegam a R\$ 22,2 bilhões, dos quais R\$ 16,3 bilhões são recursos federais.

As obras de eletrificação rural promoveram a geração de 466 mil empregos diretos e indiretos e utilizaram 7,8 milhões de postes, 1,1 milhão de transformadores e 1,5 milhão de km de cabos elétricos. Recente pesquisa realizada para verificar o impacto da chegada da energia elétrica no meio rural revelou que a qualidade de vida melhorou para 93% dos atendidos pelo Programa Luz para Todos, 82% afirmaram ter observado melhorias nas condições de moradia e a renda melhorou para 41,3% dos entrevistados. O levantamento indicou ainda que 81% adquiriram televisores, 78% compraram geladeira e o celular passou a fazer parte da vida de 62,3% das famílias atendidas, o que corresponde à comercialização de mais de 2,5 milhões de aparelhos de TV, 2,4 milhões de geladeira e 1,9 milhão de aparelhos celulares.

As dificuldades do acesso e de logística vêm incentivando o desenvolvimento de novas tecnologias para viabilizar o atendimento às comunidades remotas, em especial as localizadas na Região Amazônica, um grande desafio do programa. Dentre elas, já foram empregadas a geração de energia por meio de sistemas fotovoltaico (luz solar) e eólico (vento), além de materiais alternativos como postes de fibra de vidro, que são mais leves e facilitam o transporte, e cabos subaquáticos, que permitem sua travessia pelos rios e pelo mar e auxiliam o atendimento à comunidades situadas em ilhas.

No tocante à regulação, as alterações promovidas pelas Leis nº 12.767/2012 e 12.783/2013, que estabeleceram novas regras para as concessões do setor, promoveram efeitos positivos sobre as tarifas de energia. Comparativamente ao preço médio da energia por faixa de consumo de dezembro de 2012, as renovações contratadas geraram, em dezembro de 2013, uma redução média de 17,39% dos preços para o consumidor final, conforme dados da ANEEL. Essa redução tem um impacto direto sobre o aumento do poder aquisitivo da população brasileira, via incremento da renda disponível, além de contribuir para ampliar a competitividade da indústria nacional. Além disso, foram formalizadas pelo Ministério de Minas e Energia as prorrogações de 100% das concessões de transmissão e cerca de 60% de geração de energia elétrica que venceriam entre 2015 e 2017.

**Tabela 5 – Tarifa média de fornecimento por classe de consumo (R\$/MWh)**

| Classe de Consumo                           | 2012              | 2013              | Variação %     |
|---|-------------------|-------------------|----------------|
| Comercial, Serviços e Outras                | R\$ 314,38        | R\$ 270,78        | -13,87%        |
| Consumo Próprio                             | R\$ 324,17        | R\$ 294,96        | -9,01%         |
| Iluminação Pública                          | R\$ 189,14        | R\$ 163,80        | -13,40%        |
| Industrial                                  | R\$ 265,17        | R\$ 227,53        | -14,20%        |
| Poder Público                               | R\$ 336,30        | R\$ 282,20        | -16,09%        |
| Residencial                                 | R\$ 338,74        | R\$ 284,41        | -16,04%        |
| Rural                                       | R\$ 224,42        | R\$ 195,39        | -12,94%        |
| Rural Aquicultor                            | R\$ 189,89        | R\$ 160,90        | -15,27%        |
| Rural Irrigante                             | R\$ 170,88        | R\$ 147,92        | -13,44%        |
| Serviço Público (água, esgoto e saneamento) | R\$ 226,92        | R\$ 195,85        | -13,69%        |
| Serviço Público (tração elétrica)           | R\$ 257,42        | R\$ 208,28        | -19,09%        |
| <b>Tarifa Média Nacional</b>                | <b>R\$ 300,40</b> | <b>R\$ 255,89</b> | <b>-17,39%</b> |

Fonte: ANEEL - Relatório Soma da Tarifa Média de Energia de dez/12 x dez/13 disponível em: [http://relatorios.aneel.gov.br/\\_layouts/xlviewer.aspx?id=/RelatoriosSAS/RelSampRegC.C.xlsx&Source=http://relatorios.aneel.gov.br/RelatoriosSAS/Forms/AllItems.aspx&DefaultItemOpen=1](http://relatorios.aneel.gov.br/_layouts/xlviewer.aspx?id=/RelatoriosSAS/RelSampRegC.C.xlsx&Source=http://relatorios.aneel.gov.br/RelatoriosSAS/Forms/AllItems.aspx&DefaultItemOpen=1); acesso em 25/04/2014.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

## Petróleo e Gás

A estratégia nacional para o setor de petróleo e gás é constituída, em linhas gerais, por quatro eixos de atuação: a governança do setor; a expansão da exploração e produção de petróleo e gás; o desenvolvimento da indústria nacional; e o aprimoramento do marco regulatório.

No que se refere à governança do setor, foi criada a Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA (Decreto 8.063/2013), que fará a gestão dos contratos de partilha de produção e de comercialização de petróleo e gás natural que sejam devidos à União.

Em novo referencial de planejamento para o setor, em 2013 concluiu-se o estudo que resultou na publicação do “Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás”. Essa publicação consiste numa base de informações georreferenciadas que mapeia zonas de importância relativas ao desenvolvimento econômico do setor petrolífero em cada região brasileira. No que se refere ao conhecimento geológico das bacias sedimentares, entre outras realizações em 2013, destacam-se a aquisição de mais de 3.000 km lineares de dados sísmicos e a de mais 7.000 km de sísmica de reflexão bidimensional terrestre, o que permitirá uma oferta maior de áreas para licitação.

Quanto às rodadas de licitações de petróleo e gás, realizou-se em 2013 a 1ª sob o regime de partilha de produção, com a oferta da área de Libra, com estimativa de volumes recuperáveis entre oito e doze bilhões de barris de óleo equivalente (boe, que se refere à soma de petróleo e gás natural). Já no regime de concessão, foram realizadas a 11ª e a 12ª rodadas de licitação, com a oferta de 529 blocos exploratórios em bacias maduras e em áreas de novas fronteiras tecnológicas e do conhecimento.

No eixo de Exploração e Produção, o Brasil vem avançando na ampliação de suas reservas provadas de óleo, condensado<sup>24</sup> e gás natural (as de petróleo ficaram em 15,59 bilhões de barris), tendo ultrapassado, em 31 de dezembro de 2013, a cifra de 18 bilhões de barris de óleo equivalente. Ainda, em relação aos blocos exploratórios, a ANP registrou, em 2013, 132 notificações de descobertas e recebeu 12 declarações de comercialidade. Entre essas, estão as dos atuais campos de Búzios (antigo prospecto de Franco) e de Sul de Lula (antigo prospecto de Sul de Tupi), com estimativas de cinco a nove bilhões de boe.

Dessa forma, considerando os projetos de desenvolvimento da produção em implantação no País, de acordo com o PDE 2022 (Plano Decenal de Expansão de Energia), estima-se que a produção de petróleo e gás natural atinja 4,8 milhões de boe/dia até 2022, o que demandará elevados investimentos em exploração e produção. Esse programa de investimentos, além da construção de oito plataformas do tipo FPSO (Unidade Flutuante de Produção, Armazenamento e Transferência) iniciada em 2011, demanda a construção de mais de 20 unidades no período de 2013 a 2018. Já em 2013, cinco novas plataformas iniciaram a produção.

Também merece destaque a construção no Brasil de 28 sondas de perfuração para utilização na exploração e desenvolvimento do pré-sal e pós-sal, com um custo total estimado de US\$ 21,7 bilhões. Foram contratados cinco estaleiros nacionais para a construção das mencionadas sondas.

Ressalta-se a conclusão das plataformas de perfuração P-59 e P-60, construídas para perfurar poços em águas rasas, um marco em termos de exploração e produção de petróleo e gás na plataforma continental, representando a retomada da produção nacional desse tipo de plataforma, que há quase 30 anos não era construído no País.

Esse conjunto de investimentos reveste-se de suma importância, tendo em vista o impacto da conta petróleo nas contas externas do País. Como estratégia para atenuar esse impacto, somente a Petrobras deverá investir cerca de US\$ 220 bilhões no período de 2014 a 2018, dos quais mais de US\$ 150 bilhões somente no segmento de exploração e produção, o que permitirá considerável redução da dependência externa, atendimento do mercado interno e exportação de excedentes.

No que tange à infraestrutura de transporte de gás natural, no decorrer de 2013 foi publicada a primeira versão do Plano Decenal de Expansão da Malha de Transporte Dutoviário - PEMAT, contendo as necessidades de ampliação da malha em um horizonte de dez anos. Ainda sobre infraestrutura de gás natural, entrou em operação o Terminal de Regaseificação de Gás Natural Liquefeito da Bahia - TRBA, localizado na Baía de Todos

---

<sup>24</sup> Condensado: Frações líquidas do gás natural obtidas no processo de separação normal de campo, mantidas na fase líquida nas condições normais de pressão e temperatura (fonte: glossário de termos - Revista TN Petróleo).



os Santos, Estado da Bahia. O terminal deverá regaseificar até 14 milhões de m<sup>3</sup> de gás natural por dia, representando incremento de 52% na capacidade instalada no País.

Em relação às Unidades de Fertilizantes Nitrogenados, estão em andamento os projetos das unidades UFN III (Três Lagoas - MS), UFN IV (Complexo Químico de Linhares - ES) e UFN V (Uberaba - MG), além da Unidade de Produção de Sulfato de Amônio em Sergipe, que perfazem mais de R\$ 12 bilhões em investimentos. Na linha de fomentar a produção de fertilizantes no País, considerando o caráter estratégico do insumo e a atual dependência do produto importado, foi criado em 2013 o Regime Especial de Incentivo ao Desenvolvimento da Infraestrutura da Indústria de Fertilizantes - REIF.

No âmbito da estratégia de desenvolvimento industrial nacional, a política de conteúdo local prevê cláusula com valores mínimos para as fases de exploração, desenvolvimento e produção. Destaca-se, nessa política, o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural - PROMINP, que corresponde a um conjunto de iniciativas para maximizar a participação da indústria nacional, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de petróleo e gás natural. No ano de 2013, nas ações do PROMINP, mereceram destaque a substituição de itens importados, a atração de empresas estrangeiras de alta tecnologia, o apoio a arranjos produtivos locais, a qualificação profissional de mais de 5,2 mil alunos e a consolidação do Programa Progredir, que totalizou R\$ 7,7 bilhões em financiamentos no período de 2011 a 2013.

No eixo do marco regulatório de petróleo e gás, no intuito de melhor qualificar a aplicação das receitas dos *royalties* e das participações especiais, aprovou-se a Lei 12.858/2013, a qual destina recursos, das parcelas da União, estados e municípios, diretamente para as áreas de educação e de saúde. Também nesse eixo, destaca-se a instituição do Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional - PNC, que visa prevenir e minimizar possíveis danos ambientais e prejuízos para a saúde pública em caso de acidentes.

## Combustíveis

Na área de combustíveis, a estratégia implementada no PPA 2012-2015 está direcionada para o aumento da capacidade de refino, incremento da qualidade dos derivados e desenvolvimento dos biocombustíveis com aumento de sua participação na matriz energética nacional.

No que se refere ao aumento da capacidade de refino e processamento de petróleo, merecem destaque a construção da Refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, com 84% das obras já concluídas, e a construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro -

COMPERJ, com quase 66% da obra realizada. Com o início da operação dessas duas refinarias, serão acrescidos à capacidade de processamento nacional mais de 395 mil barris por dia. Em conjunto com as refinarias Premium I e II, estas obras permitem suprir a demanda nacional de derivados, incrementando a qualidade dos derivados produzidos.

Em relação aos biocombustíveis, o Brasil ocupa posição de destaque no cenário internacional como segundo maior produtor, responsável por aproximadamente 22,5% de toda produção mundial. A biomassa de cana-de-açúcar representa 15,4% da matriz energética nacional e contribui para manter o índice total de 42,4% de fontes renováveis. Em 2013 adotaram-se importantes medidas para estimular o desenvolvimento do mercado de etanol. Entre elas, destacam-se o aumento de 20% para 25% da mistura de etanol anidro à gasolina e a redução a zero da alíquota efetiva de PIS/Cofins do etanol (Lei nº 12.859/2013).

Destaca-se também que em janeiro de 2013 o diesel S-50 (com 50 ppm de enxofre) foi substituído pelo diesel S-10 (com 10 ppm de enxofre), proporcionando menor emissão de gases de efeito estufa. Desta forma, para atendimento dessa demanda foram produzidos, em 2013, 12,46 mil m<sup>3</sup>/dia de óleo diesel S-10, valor superior a toda produção de diesel S-50 de 2012. Além disso, concluiu-se a substituição total do diesel rodoviário S-1800 (1800 ppm de enxofre), destinado ao consumo do restante da frota nacional, pelo diesel S-500 (com 500 ppm de enxofre). Essas ações estão alinhadas com o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve).

Em relação à gasolina automotiva, cabe mencionar que 2013 foi o último ano de produção, distribuição e revenda de gasolina com 800 ppm de enxofre. A partir de 1º de janeiro de 2014, toda a gasolina comercializada no País passa a conter, no máximo, 50 ppm de enxofre.

No âmbito das obras de infraestrutura listadas no PAC 2, destaca-se o início da operação, em agosto de 2013, do primeiro trecho do Sistema Logístico de Etanol GO-MG-SP ligando as cidades de Ribeirão Preto a Paulínia, no estado de São Paulo, com capacidade de movimentar 12 bilhões de litros de etanol por ano.

Quanto ao biodiesel, o Brasil está em posição de destaque no cenário internacional, tanto como um dos principais países produtores quanto como um dos maiores consumidores mundiais. Em 2013, a capacidade nominal instalada atingiu 7,5 bilhões de litros, com 58 usinas autorizadas a produzir e a comercializar biodiesel. A produção alcançou, em 2013, 2,92 bilhões de litros. Ressalta-se a instituição do selo Combustível Social, que representa importante mecanismo do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel - PNPB, concebido para promover a inclusão social de agricultores familiares na cadeia produtiva desse biocombustível, possibilitando a redução de disparidades regionais.

## Mineração

O crescimento do setor mineral observado na última década resulta de um consumo cada vez maior de bens minerais. Projeções econômicas recentes mostram que a demanda por esses recursos continuará a crescer nos próximos anos. Dessa forma, é necessário garantir que o desenvolvimento da indústria mineral ocorra de maneira sustentável, com responsabilidade ambiental, social e econômica, visando garantir a disponibilidade e o suprimento dos bens minerais e o adequado retorno à sociedade.

Para tanto, o Marco Regulatório da Mineração, apresentado pelo Poder Executivo (Projeto de Lei nº 5.807/13), se constitui em um instrumento que permitirá atrair novos investimentos e garantir o desenvolvimento do setor mineral brasileiro. Atualmente em análise no Congresso Nacional, a proposta traz mudanças institucionais e regulatórias, como a criação do Conselho Nacional de Política Mineral - CNPM e da Agência Nacional de Mineração - ANM, o estabelecimento de um novo modelo de outorga de direitos minerários e uma nova política de participação governamental nos resultados da exploração mineral, os chamados *royalties* da mineração.

Uma gestão eficaz do patrimônio mineral nacional, essencial a uma boa governança pública, requer que sejam adotadas iniciativas para o incremento do conhecimento do território, subsídio a políticas de aproveitamento sustentável de médio e longo prazo, ampliação e diversificação da produção mineral brasileira e fornecimento de insumos para uma adequada gestão territorial. Nesse sentido, destacam-se no biênio 2012/2013 as seguintes realizações: levantamentos geológicos (165.329 km<sup>2</sup> mapeados); avaliação de recursos minerais; monitoramento hidrológico de sete bacias experimentais; levantamentos geológicos marinhos; levantamentos aerogeofísicos e geoquímicos; estudos e mapeamentos hidrogeológicos (21 estudos e mapeamentos hidrogeológicos concluídos, de um total de 27 previstos no PPA 2012-2015); levantamentos da geodiversidade (cinco mapas elaborados no entorno de grandes obras do PAC e novos aquíferos); implantação dos Centros de Informações Geocientíficas - CIG (13 unidades implantadas), da Rede de Litotecas (sete das 10 unidades previstas já implantadas, viabilizando o armazenamento dos acervos de materiais geológicos coletados) e da Rede de Laboratórios de Análises Minerárias - LAMIN (quatro laboratórios implantados que, apenas no primeiro semestre de 2013, realizaram 29.904 determinações analíticas).

Assim, o fomento governamental à atividade de mineração resulta de um conjunto articulado de políticas públicas e de programas de governo que visam estimular e facilitar a atuação no setor mineral, por meio da ampliação do conhecimento geológico, conjugado com a oferta de infraestrutura (geração e distribuição de energia, rodovias, ferrovias e portos) proporcionada pelo PAC. Também cabe destacar que a proposta do Marco Regulatório da Mineração busca avançar em direção ao aproveitamento ótimo dos recursos minerais, garantindo resultados desejáveis no território e nas populações que nele residem.

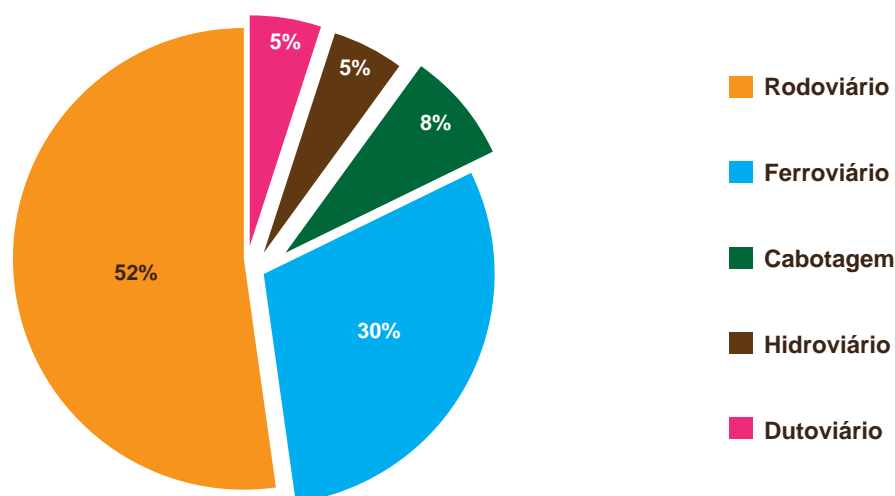
Para o fortalecimento da ação governamental de fomento, alguns esforços realizados no período do PPA 2012-2015 merecem atenção, como:

- i. O avanço nas interlocuções para promoção da ampliação das reservas e da produção de minerais estratégicos, a partir do Plano Brasil Maior, cujo amadurecimento do plano de trabalho permitiu que a iniciativa, já direcionada para viabilizar a implantação de cadeia produtiva integrada de elementos terras raras - ETRs, fosse elevada à categoria de agenda estratégica; e
- ii. A inclusão dos remineralizadores (rochagem) como insumo destinado à agricultura na Lei nº 6.894/1980, contribuindo para reduzir a dependência do País de fertilizantes, objetivando a prática de uma agricultura mais sustentável e o fortalecimento do desenvolvimento local de arranjos produtivos agrominerais.

## Logística de Transportes

O setor de transportes possui um papel fundamental no desenvolvimento de um país e na qualidade de vida da sua população. Um dos grandes desafios postos para o Brasil é o de equilibrar a atual matriz logística nacional, dependente do modal rodoviário, que apresenta custos mais elevados, é de maior potencial emissor de gases poluentes, e apresenta maior risco de acidentes. Os dados recentes sobre o tema, disponíveis no Plano Nacional de Logística de Transportes - PNLT, de 2013, mostram que o modal rodoviário, que no final do século XX representava cerca de 60% da matriz logística brasileira, vem reduzindo sua participação no volume total de cargas transportadas no País, como decorrência da retomada dos investimentos nos demais modais, com destaque para o ferroviário.

**Gráfico 25 – Matriz logística de transportes brasileira (2011)**

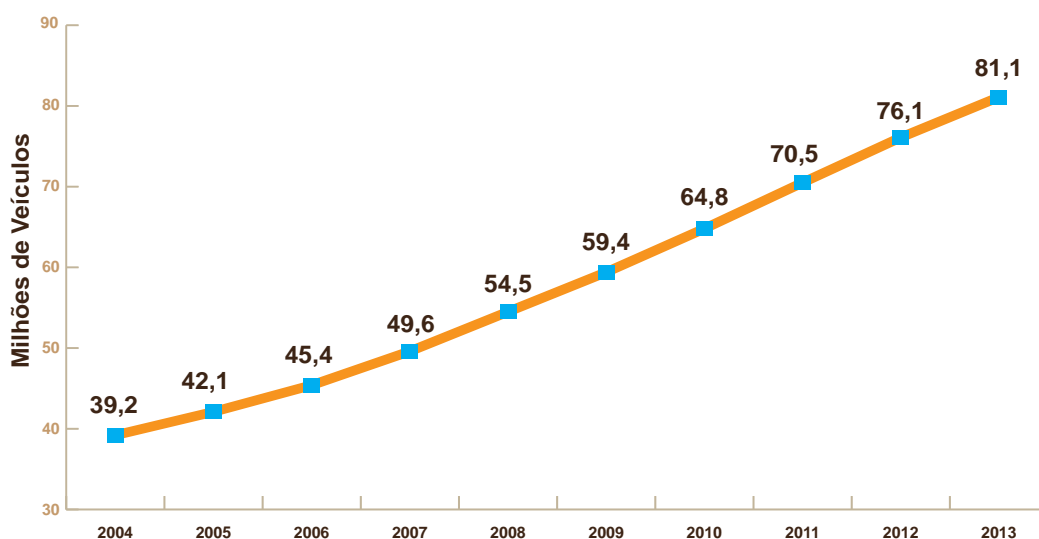


Fonte e Elaboração: Ministério dos Transportes, PNLT, 2011.

Por outro lado, o reforço à ampliação dos investimentos em modais de maior capacidade não significa que o governo pode abster-se da manutenção e do

aprimoramento do modal rodoviário, tanto porque este é o único capaz de oferecer o serviço de ponta a ponta na cadeia logística, como também devido ao forte aumento na frota de veículos automotores em circulação, consequência do crescimento da economia e da melhoria do poder aquisitivo da população, que resultou no aumento da aquisição de bens como automóveis e motocicletas. Entre 2004 e 2013, a frota circulante no Brasil dobrou de tamanho, fato que pressiona o Estado brasileiro por soluções tempestivas para eliminar os gargalos da cadeia logística.

**Gráfico 26 – Evolução na frota de veículos no Brasil - 2004 a 2013**



Fonte: DENATRAN / Ministério das Cidades.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Outro efeito do aumento da frota de veículos automotores de passageiros é a redução no número de usuários dos serviços de transporte interestadual por ônibus, fato também potencializado pela concorrência crescente do transporte aéreo. Assim, o número de passageiros que usam essa modalidade caiu de 127 milhões em 2012 para 122 milhões em 2013, de acordo com os dados da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

Em relação aos investimentos, uma das estratégias adotadas pelo governo tem sido mobilizar a iniciativa privada no processo de ampliação e manutenção da infraestrutura logística do país. Nesse contexto, destaca-se o Programa de Investimentos em Logística - PIL, caracterizado pela concessão à iniciativa privada de diversos elementos de infraestrutura logística. No caso das rodovias, adotou-se o modelo em que a empresa que oferecer o menor valor de pedágio (dentro de um limite preestabelecido) é a vencedora do certame. Adicionalmente, a concessionária deve cumprir uma série de obrigações durante o contrato de concessão, notadamente a duplicação do trecho concedido no prazo de cinco anos, com a cobrança do pedágio permitida somente após 10% das

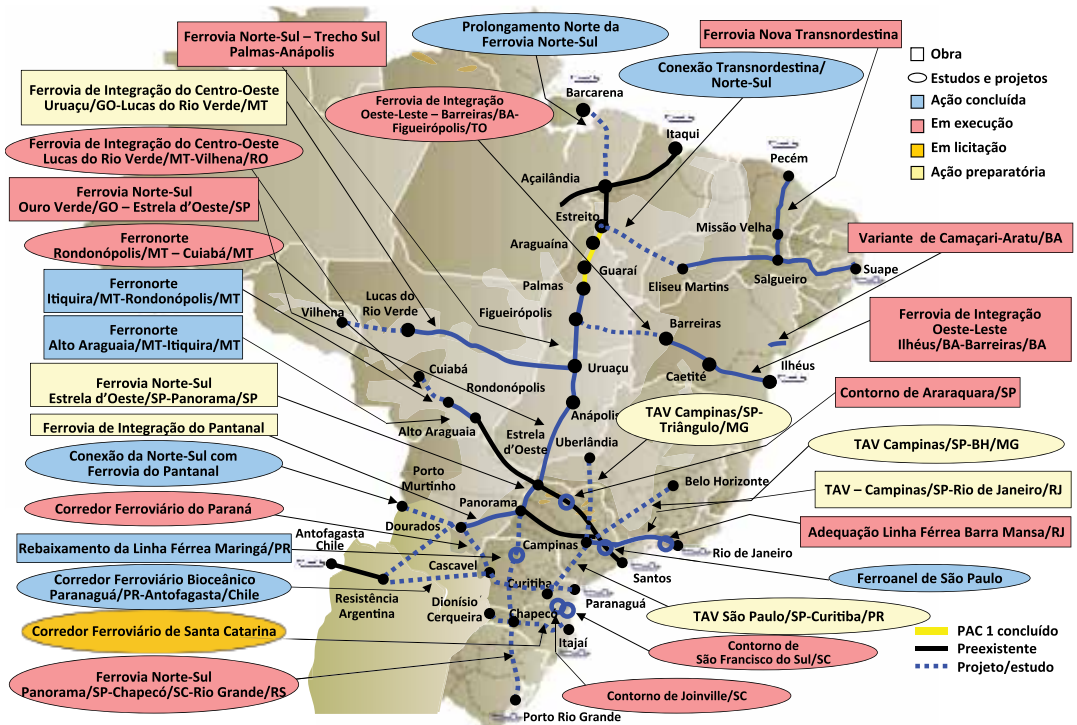
obras de duplicação concluídas, e com execução de melhorias, tais como viadutos, travessias urbanas, passarelas, entre outras. Cinco trechos foram concedidos no decorrer de 2013 (BR-050/GO/MG, BR-163/MT, BR-060/153/262/DF/GO/MG, BR-040/DF/GO/MG e BR-163/MS), perfazendo um total de 4.251,7 km, com tarifa média de pedágio de R\$ 3,63 a cada 100 km, o que representou um deságio médio de 52,07% em relação ao preço máximo estabelecido nos editais.

Em relação aos aeroportos, notam-se avanços nas obras de melhoria daqueles concedidos em 2012 (Viracopos e Guarulhos em São Paulo e Brasília no Distrito Federal). Em 2013 foram concedidos mais dois aeroportos: Tom Jobim/Galeão no Rio de Janeiro e Confins em Belo Horizonte (MG). O modelo de concessão de aeroportos é baseado na outorga remunerada, ou seja, ganha a empresa que oferecer o maior valor pela concessão, sendo que sua receita virá das tarifas aeroportuárias e serviços oferecidos no aeroporto (estacionamento, aluguel de pontos comerciais, hotéis, entre outros). No caso do aeroporto Tom Jobim, a empresa vencedora do leilão ofereceu um valor 293,9% maior que o mínimo fixado pelo governo, o que garante uma receita de aproximadamente R\$ 19 bilhões no período de concessão (25 anos). Já o aeroporto de Confins foi leiloadado pelo valor de R\$ 1,82 bilhão (66% a mais que o mínimo estipulado), para um contrato de 30 anos.

Além das concessões aeroportuárias, já produz efeitos o Decreto nº 7.871/2012, que permite à iniciativa privada a construção e operação de aeródromos para uso da aviação geral e executiva. No ano de 2013 foi autorizada a construção de dois aeródromos com esta finalidade na Região Metropolitana de São Paulo, com investimentos estimados em R\$ 2,5 bilhões. Estes empreendimentos permitirão desafogar os aeroportos consolidados, ampliando a oferta de linhas regulares, diminuindo os atrasos e estimulando a competição entre as companhias.

Houve avanços também no modal ferroviário, uma vez que os editais para os trechos entre Lucas do Rio Verde (MT) e Uruaçu (GO) e entre Açailândia (MA) e Vila do Conde (PA) estão em fase adiantada de preparação. O modelo a ser adotado para as novas concessões ferroviárias, em fase de ajustes e discussões com os atores públicos e privados envolvidos, prevê a criação de um gestor de infraestrutura, responsável pela via permanente, sinalização, e sistemas de comunicação e controle operacional. Este venderá a capacidade de transporte para a VALEC que, por sua vez, a revenderá para os operadores ferroviários independentes, empresas responsáveis pela operação dos trens e transporte da carga propriamente dita, em ambiente de competição e, conseqüentemente, com potencial de redução nos fretes praticados. Dentre as concessões existentes, destaca-se a ampliação, no estado de Mato Grosso, do ramal ligando Alto Araguaia à Rondonópolis, construindo nesta última um terminal intermodal. Ambas as obras facilitarão o escoamento da produção agrícola da região ao porto de Santos (SP).

Figura 13 – Empreendimentos ferroviários no PAC



Fonte: 9º Balanço do PAC.  
Elaboração: SEPAC/MP.

No setor portuário, a aprovação do novo marco regulatório estimulou a expansão nos investimentos, uma vez que se permitiu que os Terminais de Uso Privado - TUPs operem cargas de terceiros. Espera-se com isso estabelecer um novo patamar para as operações dos portos públicos e privados, com vistas a reduzir os custos de transportes, e, portanto, tornar as exportações brasileiras mais competitivas. Somente em 2013, houve 79 manifestações de interesse em obter outorga de terminal por meio de autorização, nas modalidades previstas no art. 8º da Lei nº 12.815/2013, das quais quatro obtiveram autorização, além da celebração de um aditivo para expansão de área de TUP existente. Esses cinco empreendimentos perfazem um valor de investimento da ordem de R\$ 2,42 bilhões. Adicionalmente, como forma de ampliar a capacidade dos portos públicos estruturados, o governo criou o Programa de Arrendamentos Portuários, que visa à celebração de contratos de arrendamento para áreas localizadas dentro dos portos organizados.

Com a publicação do novo marco regulatório dos Portos foi instituído o Programa Nacional de Dragagem II - PND II, cujo objetivo é manter as condições de profundidade e segurança estabelecidas no projeto implantado. O Plano estabelece o conceito de “Dragagem por Resultado”, compreendendo, em síntese:

- Aprofundamento, alargamento ou expansão de áreas portuárias, inclusive canais de navegação, bacias de evolução e de fundeio e berços de atracação;

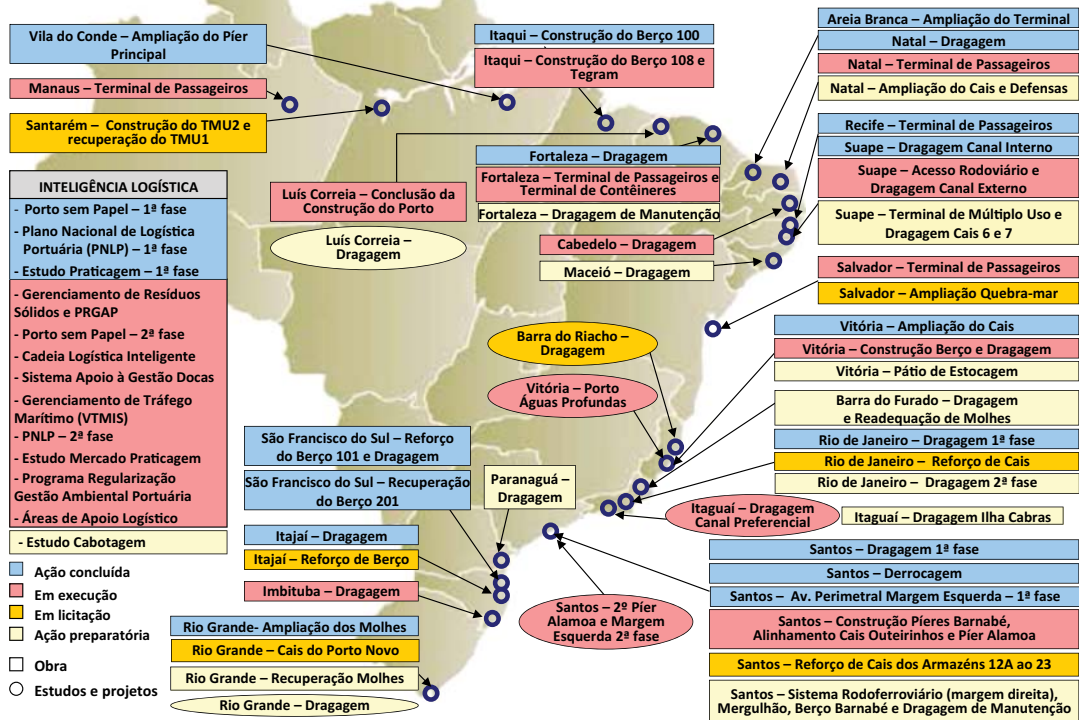
- Serviços de sinalização e balizamento;
- Serviços de monitoramento ambiental;
- Contratação em Blocos (mais de um porto, em um mesmo contrato).

Em 2013, importantes empreendimentos financiados pelo programa foram concluídos: no modal rodoviário, foram adequados e duplicados 219,1 km e construídos 485,8 km, incluindo obras relevantes para o aperfeiçoamento dos corredores logísticos nacionais, tais como as BR-163 e BR-230 no Pará, a BR-101 em vários estados da região Nordeste, Sudeste e Sul, as BR-163 e BR-158 no Mato Grosso, entre outras. Além disso, na busca de segregar o tráfego urbano do de longa distância, diminuindo engarrafamentos e aumentando a segurança, foram concluídas as obras das travessias de Miranorte (TO), dos contornos de Cascavel e Maringá (PR) e da duplicação do contorno de Vitória (ES), sendo que vários outros contornos e travessias estão em construção. No intuito de aprimorar a integração entre os modais, foi concluída a Via Expressa para o Porto de Salvador (BA) e implantada a primeira fase da Avenida Perimetral Portuária no Porto de Santos (SP).

Em relação aos portos e hidrovias, foram concluídos terminais fluviais na região da Amazônia, entregues melhorias nos portos de Recife (PE), São Francisco do Sul (SC) e Vitória (ES) e executadas ações de sinalização, derrocamento e dragagem em hidrovias como a do Rio Paraguai. Além disso, em 2013 foi concluído, pelo Ministério dos Transportes, o Plano Hidroviário Estratégico - PHE, que realizou um levantamento das condições e necessidades e também fez indicações estratégicas de ações prioritárias para as principais bacias hidrográficas brasileiras. Estas propostas estão sendo detalhadas em sete Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEAs, contratados pelo Departamento Nacional de Infraestruturas de Transportes - DNIT, para os principais corredores hidroviários nacionais, esperando-se que os resultados levem a projetos de expansão da capacidade desse modal no país.



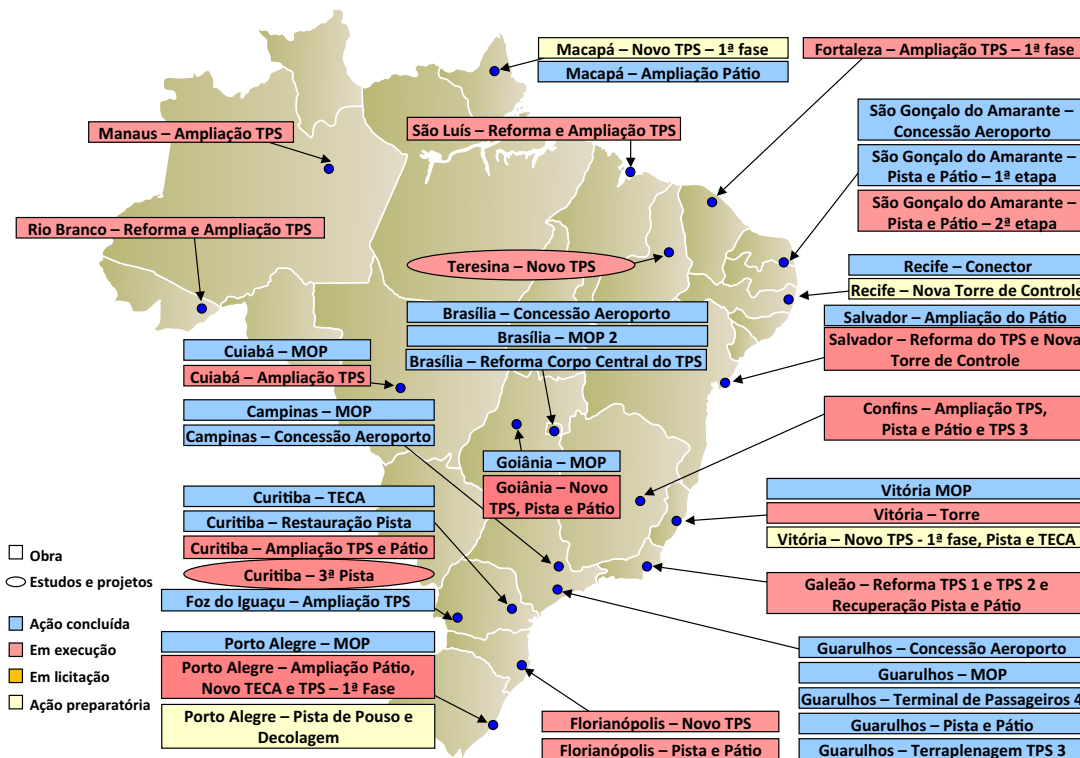
Figura 14 – Obras do PAC em portos



Fonte: 9º Balanço do PAC.  
Elaboração: SEPAC/MP.

Na aviação civil destacam-se a conclusão das obras de reforma e ampliação do terminal de cargas do aeroporto de Curitiba (PR), reforma da pista e do terminal de passageiros do aeroporto de Foz do Iguaçu (PR), além de obras de manutenção operacional efetivadas nos aeroportos de Palmas (TO), Macaé (RJ), Altamira (PA) e Campina Grande (PB), entre outras. Além das obras concluídas, o PAC da Aviação Regional, lançado no final de 2012, está em fase de implantação, com 16 contratos assinados. O modelo de subsídios a ser adotado para fomentar a aviação regional – importante ferramenta de integração nacional em um país de dimensões continentais como o Brasil – está em estudos pela Secretaria de Aviação Civil - SAC.

**Figura 15 – Obras do PAC em aeroportos**



Fonte: 9º Balanço do PAC.  
Elaboração: SEPAC/MP.

Além das obras propriamente ditas, vários projetos implantados em 2013 buscaram melhorar a eficiência e a segurança do sistema logístico como um todo. No setor portuário, o projeto Porto Sem Papel simplificou os procedimentos de liberação de mercadorias, substituindo 140 formulários em papel por apenas um documento eletrônico. Já o projeto Porto 24 Horas buscou a otimização da infraestrutura portuária, ao disponibilizar os serviços de aduana, vigilância sanitária e inspeção agropecuária dia e noite, diminuindo os tempos de carga e descarga e evitando o acúmulo de cargas nas proximidades dos portos. Medida similar foi adotada no setor aéreo para os aeroportos de Guarulhos e Viracopos (SP), Manaus (AM) e Galeão (RJ), responsáveis por 76% de toda a carga aérea movimentada no país. Além disso, a implantação de uma nova tecnologia para o sistema de controle de tráfego aéreo permitiu a redução nos tempos dos voos, com diminuição no consumo de combustível e otimização do uso do espaço aéreo.

No modal rodoviário, a instalação de radares em rodovias federais já levou a uma redução no número de acidentes constatada pela Polícia Rodoviária Federal (queda de 10% no número de mortes registradas em 2013, em relação a 2012), enquanto o programa BR LEGAL tem revitalizado a sinalização das estradas sob administração do DNIT, com grande potencial de melhoria na segurança das vias.

A melhoria na infraestrutura logística deve ser acompanhada da modernização dos veículos que nela transitam, visando atender a padrões adequados de desempenho

e segurança. O Governo Federal tem tomado medidas para a expansão e renovação da frota: no setor rodoviário, foi renovada a isenção de IPI para caminhões e mantidos os Programas de Sustentação do Investimento - PSI e Pró-Caminhoneiro, que oferecem linhas de crédito a taxas de juro convidativas para a compra de material de transporte. No setor naval, o Fundo da Marinha Mercante - FMM tem destinado recursos para a ampliação da frota, com significativos aumentos nos últimos dois anos – o desembolso do FMM, que em 2011 foi de R\$ 2,7 bilhões, em 2012 e 2013, respectivamente, passou para R\$ 4,8 bilhões e R\$ 5,0 bilhões. Além de reforçar o modal que oferece os menores custos de transporte, o fomento ao setor propiciou o renascimento da indústria naval no país, com vários estaleiros em construção e operação. Igualmente, a cabotagem se beneficiou desses investimentos, apresentando sucessivos aumentos no total de carga transportada, especificamente de 130,7 milhões de toneladas em 2011 para 138,6 milhões e 141 milhões de toneladas, respectivamente, em 2012 e 2013.

## Comunicações

O setor de comunicações tem apresentado resultados positivos do ponto de vista econômico, bem como tem adquirido uma relevância estratégica para a sociedade contemporânea na medida em que provê serviços capazes de empreender significativas transformações sociais. Esta dimensão estratégica está contemplada no PPA 2012-2015, onde a infraestrutura de comunicações é considerada como base para o processo de expansão do consumo de massa por meio da inclusão digital. A inclusão digital, elemento central na sociedade da informação, é condição para a concretização de direitos fundamentais como a comunicação, a educação e a cultura, e se coloca como passo necessário à efetiva inclusão social.

No século XXI, o conhecimento não pode ser separado da tecnologia. Os rápidos avanços nas Tecnologias da Informação e Comunicação - TIC fazem o mundo ser cada vez mais complexo e interconectado. O desenvolvimento de longo prazo do Brasil depende da qualidade de seus sistemas de educação, saúde e cultura e estes são incrementados pelo consumo e geração de conteúdo por meio das novas tecnologias. Assim, as escolas públicas e as unidades de saúde devem ser priorizadas por políticas públicas de ampliação e melhoria do acesso à internet. Paralelamente, cria condições de competitividade para que o País seja atuante na produção de conteúdos digitais criativos e na provisão de serviços de TIC.

Nesse sentido, destacam-se medidas de estímulo do Governo Federal, de forma a atender 42 milhões de domicílios com Internet banda larga de qualidade por meio do Programa Nacional de Banda Larga - PNBL, visto que, segundo a PNAD 2012 (IBGE), 25 milhões de domicílios particulares permanentes já possuem acesso à internet.

Cabe reforçar que o PNBL é composto de uma série de ações em diversas dimensões: regulatória, política produtiva e tecnológica, incentivos fiscais e normas de infraestrutura.

Pode-se destacar:

- i. A reativação da Telebrás, que no fim de 2013 já dispunha de 16,7 mil km de fibras ópticas em operação e outros 12 mil km em processo de implantação. Essa infraestrutura é ofertada no atacado para pequenos provedores de Internet que oferecem o serviço no varejo;
- ii. A Banda Larga popular, que oferece 1 Mbps a R\$ 35,00, já chegava a 4.532 municípios brasileiros em dezembro de 2013. Isso representa cobertura de 81% de todas as cidades do Brasil;
- iii. A aprovação da regulamentação do Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga - REPNBL, que visa a incentivar os investimentos em infraestrutura de telecomunicações e a expansão do acesso ao serviço de banda larga (tanto fixa quanto móvel);
- iv. A inclusão dos terminais móveis do tipo *smartphones* e *tablets* na Lei do Bem. Essa ação possibilita a desoneração de PIS/COFINS, na venda a varejo dos equipamentos que se enquadram nas características técnicas especificadas para esse equipamento;
- v. A aprovação do Regulamento do Acesso Individual Classe Especial - AICE, que dispõe sobre o “telefone social” permitindo a ampliação do acesso à telefonia fixa, por preços mais baixos (entre R\$ 12,62 e R\$ 14,80), para mais de 20 milhões de famílias integrantes do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal;
- vi. O incentivo ao investimento privado em projetos de telecomunicações por meio da redução das alíquotas de Imposto de Renda auferidas sobre os rendimentos oriundos da emissão de debêntures, mecanismo estabelecido por meio da Lei nº 8.981/1995 e da Lei nº 12.431/2011;
- vii. A aprovação de regulamentos sobre a Exploração Industrial de Linha Dedicada - EILD, que permite regramento no uso de infraestruturas de propriedade de outras empresas; e
- viii. Os incentivos à competição no mercado, com o surgimento de regras assimétricas que favorecem novos prestadores de serviço, bem como as simplificações dos processos de outorgas e preços nas telecomunicações, permitindo oferta *triple play* (três serviços por um único provedor).

Em termos de infraestrutura, destaca-se a licitação das radiofrequências de 2,5 GHz, que está permitindo a implantação da telefonia celular 4G, e traz como obrigação a cobertura dos serviços de telecomunicações nas áreas rurais. Ressalta-se também a criação da empresa Visiona, que possui participação acionária da Telebrás e é a responsável pela contratação do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações que atuará permitindo prover acesso à Internet banda larga nas localidades remotas, além de comunicações militares. Em 2013, foi contratada a francesa Thales Alenia Space como fornecedora do artefato satelital e se definiu que a francesa Arianespace será a companhia que lançará o satélite ao espaço.

Todas essas iniciativas têm se traduzido em resultados expressivos para o setor. De 2010 a 2013, os acessos de internet móvel (3G + 4G) cresceram 581% e os acessos de

internet fixa aumentaram em 70%. O número de cidades com cobertura 3G cresceu 368% no mesmo período.

No que diz respeito à inovação tecnológica, merece destaque o lançamento do Edital do Programa Inova Telecom, chamamento público conjunto mediante parceria entre Finep, BNDES e Ministérios das Comunicações; da Ciência, Tecnologia e Inovação; e da Saúde, que objetiva apoiar planos de negócios que contemplem a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação tecnológica nas empresas brasileiras da cadeia de telecomunicações. O Inova Telecom prevê, para o período de 2014-2018, investimento total da ordem de R\$ 1,5 bilhão.

Fortalecendo a vertente de garantir que a expansão do acesso à banda larga beneficie uma ampla parcela da população, no âmbito do Projeto Cidades Digitais, foram selecionados 80 municípios, em caráter piloto, que deverão ser beneficiados com infraestrutura de rede e capacitação de servidores para utilização das TIC, melhorando assim a eficiência da gestão e a prestação de serviços aos cidadãos. Em 2013, para atingir mais 262 municípios, a expansão do programa foi incorporada ao PAC. Com início da implantação prevista para começar em novembro deste ano e conclusão em 2015, se espera chegar a um total de 342 municípios inseridos no Programa Cidades Digitais.

Ainda na perspectiva de ampliação do acesso à banda larga, há que se destacarem as novas contratações com operadoras de 23.000 conexões (pontos de presença) do programa GESAC que permitirão não só assegurar a manutenção do acesso à internet dos espaços de uso público que já contam com o benefício desse programa, que incluem escolas e Telecentros localizados preferencialmente em áreas remotas, além de postos de fronteira das forças armadas, atendendo aos interesses estratégicos e de segurança do país, como também 13.000 Unidades Básicas de Saúde, tendo em vista uma parceria firmada com o Ministério da Saúde.

De modo a fortalecer o processo de implantação da TV digital, foram estabelecidas as diretrizes para o acesso ao Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre - SBTVD-T e para a ampliação da disponibilidade de espectro de radiofrequência para atendimento dos objetivos do Programa Nacional de Banda Larga - PNBL, determinando que a Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel iniciasse os procedimentos para a verificação da viabilidade da atribuição, da destinação e da distribuição da Faixa de 698 MHz a 806 MHz para atendimento dos objetivos do PNBL. Foi efetuado o replanejamento de cerca de 3.163 canais de televisão, que teve como objetivo a melhoria do espectro para a transição do sistema analógico para o digital.

A nova plataforma de TV digital irá possibilitar o recebimento da imagem em alta resolução, sem os chuviscos e sombras comuns na tecnologia analógica. O sistema utilizado no Brasil, fruto de cooperação com o governo japonês, também foi adotado por

12 países da América do Sul e Central, como Peru, Argentina, Chile, Venezuela, Costa Rica, Paraguai, Equador e Nicarágua.

Além de criar condições para acelerar a digitalização da televisão, o Governo Federal investiu no Programa de Estímulo ao Desenvolvimento do Padrão Nacional de Interatividade da Televisão Digital Brasileira - Programa Ginga Brasil, que objetiva a criação de ações, ferramentas e serviços para facilitar a produção, desenvolvimento, armazenamento, compartilhamento e disseminação do uso de Conteúdo e Aplicações Interativas multimídia por intermédio do *middleware* brasileiro de TV Digital (Ginga).

Entre 2011 e 2013, o número de emissoras de TV digital no Brasil aumentou mais de 1.400%. O total de estações aptas a transmitir o sinal digital passou de 211, no início de 2011, para cerca de 3.670, no fim de 2013. Tal resultado decorreu da desburocratização do procedimento de digitalização e da melhoria dos processos de gestão governamental. Dessa forma, mais de 55% do território brasileiro está coberto pelo sinal digital de televisão, beneficiando mais de 60% da população.

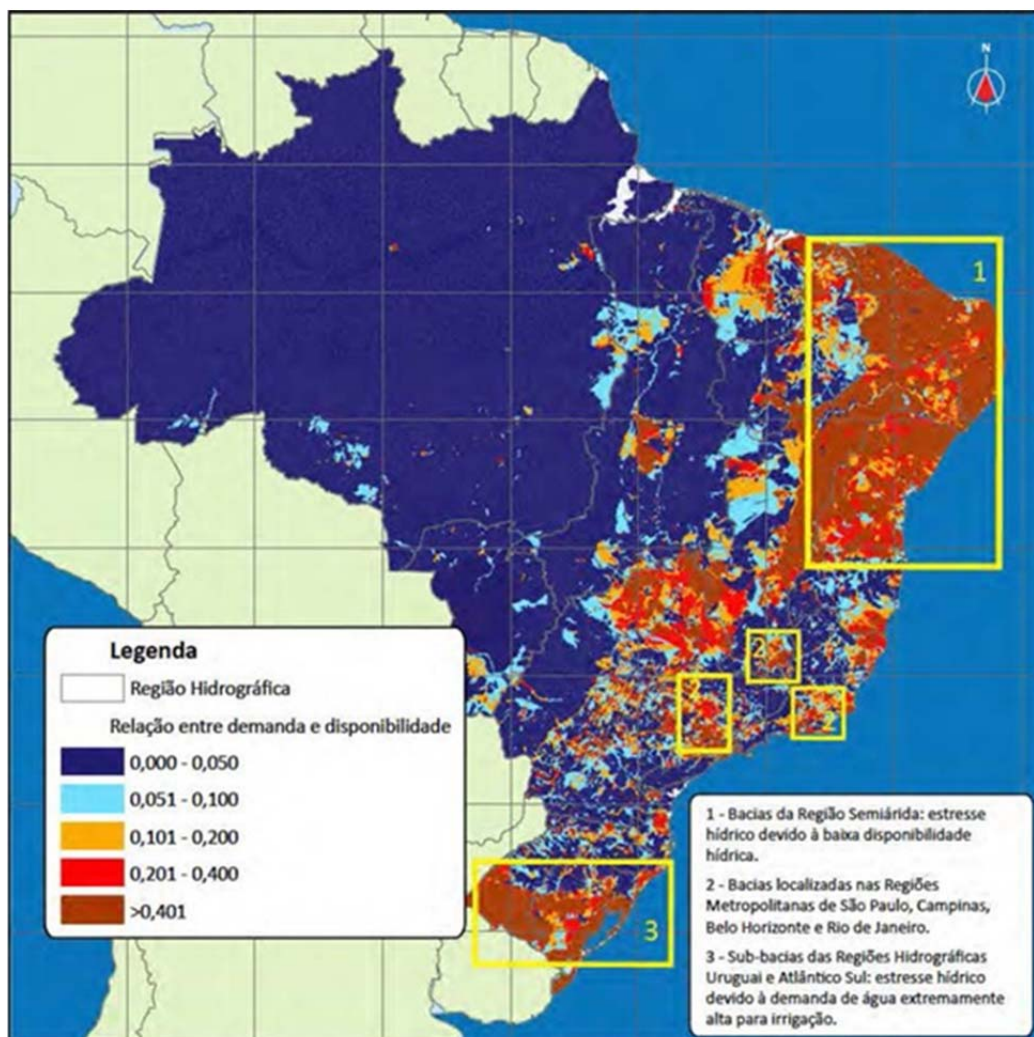
## Disponibilidade Hídrica

A infraestrutura do país também inclui o esforço de assegurar a oferta de água necessária ao desenvolvimento socioeconômico nacional. Atualmente, os sistemas integrados de abastecimento de água, comumente associados às grandes obras de infraestrutura hídrica, abastecem cerca de 800 cidades (14% do total de municípios brasileiros), beneficiando uma população de aproximadamente 78 milhões de pessoas<sup>25</sup>. São particularmente utilizados nas regiões metropolitanas e no semiárido brasileiro (locais em que a demanda por água excede a oferta assegurada pelos mananciais mais próximos). Com o crescimento das cidades brasileiras, e o exaurimento do potencial de aproveitamento de muitos mananciais locais, a tendência é de aumento da participação dos sistemas integrados no abastecimento nacional. Estão no escopo do PAC aproximadamente R\$ 21 bilhões de reais destinados a estudos e obras dessa natureza.

---

<sup>25</sup> Atlas Brasil: Abastecimento Urbano de Água – Panorama Nacional. Agência Nacional de águas, 2010.

**Figura 16 – Situação das principais bacias brasileiras quanto à relação demanda *versus* disponibilidade hídrica superficial (ano-base 2010)**



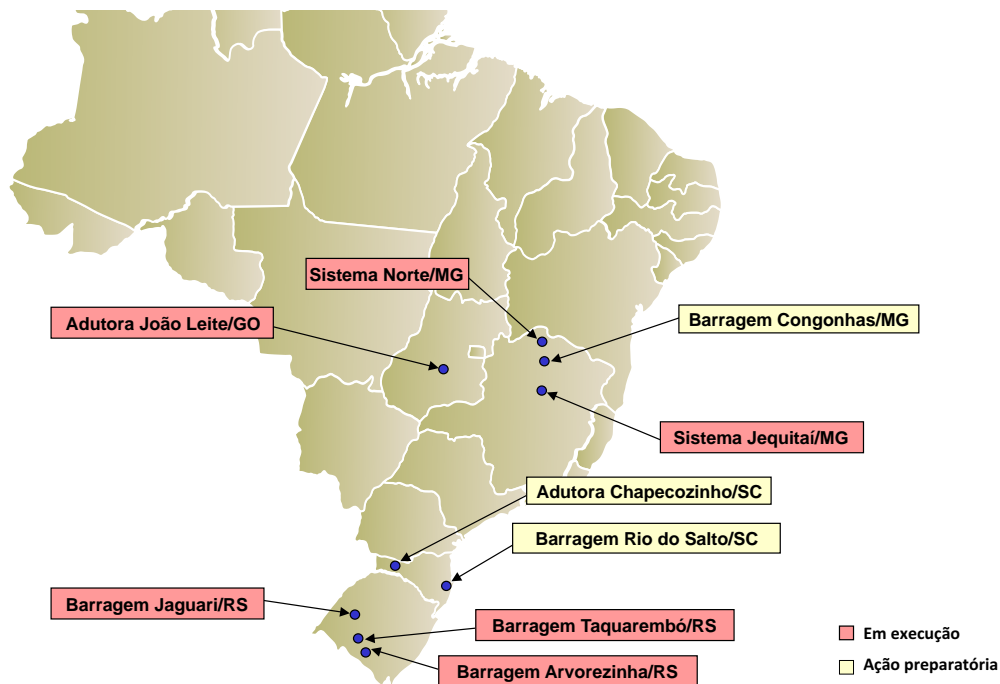
Fonte: ANA. Conjuntura de Recursos Hídricos no Brasil 2013.

**Figura 17 – Investimentos em Infraestrutura de abastecimento do PAC  
Integração e revitalização de bacias**



Fonte: 9º Balanço do PAC 2.  
Elaboração: SEPAC/MP.

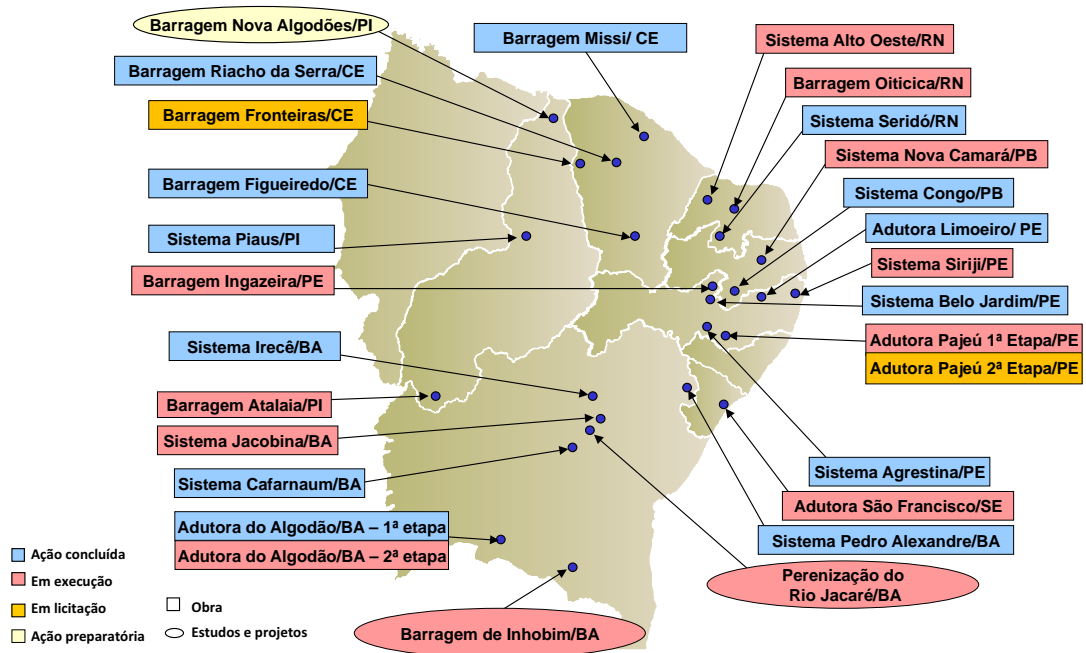
**Figura 18 – Investimentos em infraestrutura de abastecimento do PAC  
Centro-Oeste, Sudeste e Sul**



Fonte: 9º Balanço do PAC 2.  
Elaboração: SEPAC/MP.



**Figura 19 – Investimentos em infraestrutura de abastecimento do PAC Nordeste**



Fonte: 9º Balanço do PAC 2.  
Elaboração: SEPAC/MP.

Nesse sentido, destaca-se o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - PISF. A obra, que contribuirá para a oferta de água e segurança hídrica a 12 milhões de habitantes de 390 municípios do Agreste e do Sertão dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, foi plenamente retomada ao longo de 2013. Os Eixos Norte e Leste atingiram nesse ano mais de 52% de execução física, empregando, no mês de dezembro de 2013, quase 8 mil trabalhadores. A obra possui conclusão estimada para o final de 2015, sendo obtidos trechos com funcionalidade mesmo antes disso, que deverão permitir o abastecimento de comunidades próximas aos canais, a partir da execução de intervenções complementares.

Cabe ressaltar também a conclusão, em 2013, do Sistema Adutor Piaus, no Piauí, com captação de água na Barragem de Piaus, 111 km de adução e estação de tratamento de água, o qual atenderá com acesso à água de qualidade 25 mil habitantes do semiárido piauiense. Também em 2013, destaca-se a inauguração dos Trechos I e II do Canal do Sertão Alagoano, com 65 km, que permitiram a disponibilização de água para ações emergenciais de combate à seca, como o abastecimento de caminhões-pipa.

A estratégia que vem sendo empreendida pelo Governo Federal para universalização do acesso à água consiste em aliar essas intervenções de infraestrutura de maior magnitude com a construção de sistemas isolados de abastecimento e, ainda, com ações para o atendimento à população rural difusa, realizada por meio da implementação de

---

tecnologias sociais (cisternas, barreiros e sistemas simplificados de abastecimento), no âmbito do Programa Água para Todos.

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

## PRODUÇÃO COM SUSTENTABILIDADE E INOVAÇÃO

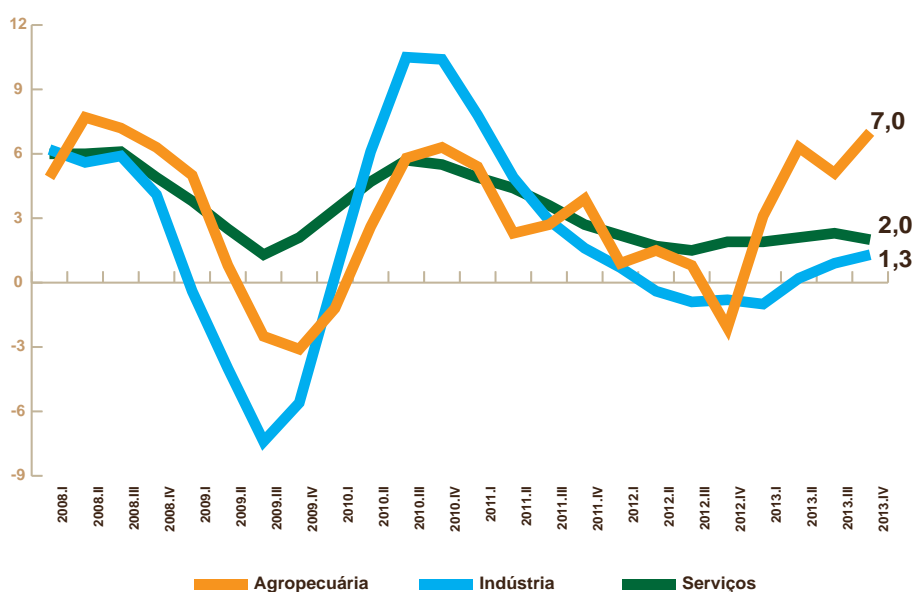
A estratégia do PPA 2012-2015 para os setores produtivos vincula as transformações sociais em curso no País à ampliação da atividade econômica com preservação ambiental, por intermédio da constituição de um grande mercado de consumo de massas. Tal estratégia assume que o crescimento inclusivo com distribuição de renda potencialmente promove um círculo virtuoso ancorado nos efeitos da constituição de um mercado de consumo de massas sobre a expansão do investimento, da produtividade, dos rendimentos e da nova expansão dos mercados. Além do mercado de massas, outras duas frentes de expansão da demanda presentes na economia brasileira, a saber, os investimentos em infraestrutura econômica e social e os investimentos em atividades intensivas em recursos naturais – como em petróleo e gás, na exploração de minérios e na agropecuária – também possuem grande potencial de estímulo à produção doméstica, especialmente quando articulados ao adensamento (com ganhos de eficiência) de cadeias produtivas, o que tende a fortalecer ainda mais o mercado interno.

O desenvolvimento produtivo, portanto, é considerado, a um só tempo, o resultado esperado da expansão do consumo de massas e dos investimentos, mas também pré-requisito para a sustentação da expansão da riqueza e da renda. A estratégia produtiva do PPA 2012-2015 sustenta ainda que as frentes de expansão do investimento serão mais volumosas e mais mobilizadoras das atividades produtivas e do emprego quanto mais amplos forem os processos de inovação e os encadeamentos produtivos a elas associados, e considerando sempre a sustentabilidade ambiental. Isso requer planejamento, coordenação e parcerias ativas do Estado com o setor privado, seja pelo lado da demanda (gasto social, compras governamentais, investimentos diretos do governo em infraestrutura, concessões etc.), seja pela ótica da oferta (redução de custos financeiros e tributários, investimentos em educação, crédito à inovação, planos setoriais de adaptação e mitigação às mudanças climáticas etc.). Os avanços sociais, econômicos e ambientais da última década, bem como a continuidade no período recente da expansão

do emprego, da queda da desigualdade e da redução do desmatamento, demonstram que o País vem aprimorando sua capacidade de enfrentar os desafios provenientes da deterioração do cenário externo e da intensificação da concorrência global.

Atualmente o Brasil figura entre os maiores produtores de grãos do mundo e na segunda posição do ranking dos maiores exportadores agrícolas. O setor manufatureiro, que mais sofreu os efeitos da crise internacional e vem apresentando fortes oscilações desde então, experimentou, após queda da produção em 2012, crescimento de 1,3% em 2013 (IBGE, Contas Nacionais Trimestrais). Mesmo oscilando, a indústria de transformação exibiu ampliação do emprego formal no pós-crise de 2008 com a geração líquida no período recente de mais de 425 mil empregos entre 2011 e 2013 (MTE, Caged), em sintonia com o bom desempenho do mercado de trabalho que vem caracterizando a economia brasileira. Por sua vez, o setor de serviços, responsável por mais de dois terços do valor agregado gerado na economia e 63% do emprego (IBGE, PNAD 2012), foi aquele que apresentou menor oscilação e mais se expandiu após a crise, crescendo a uma média de 2,8% ao ano entre 2009 e 2013 (IBGE, Contas Nacionais Trimestrais).

**Gráfico 27 – Agropecuária, indústria e serviços: variação da produção em volume em relação aos quatro trimestres anteriores (% ao ano)**



Fonte: IBGE, Contas Nacionais Trimestrais.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

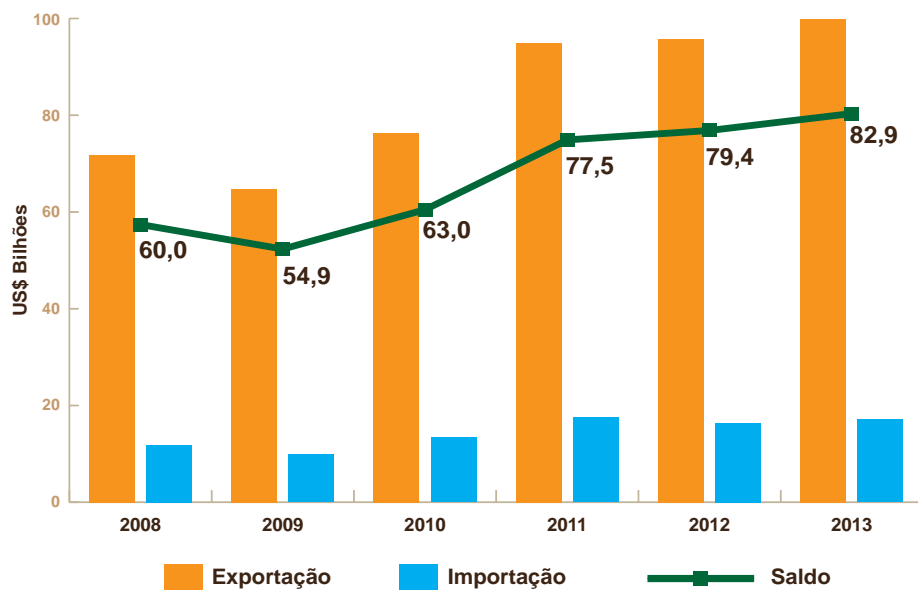
## Agropecuária

O Brasil é, hoje, o maior exportador mundial de soja em grãos, café, açúcar, suco de laranja, carne bovina e carne de frango, além de deter o maior rebanho bovino comercial do planeta. Em 2013, as exportações agropecuárias alcançaram a cifra de

US\$ 99,9 bilhões. O principal complexo exportador foi o da soja (US\$ 30,9 bilhões), responsável por 31% das vendas externas agropecuárias. O segundo complexo foi o de carnes, que alcançou exportações de US\$ 16,8 bilhões em 2013 (crescimento de 6,8% em relação a 2012), seguido pelo complexo sucroalcooleiro (US\$ 13,7 bilhões). Outros complexos produtivos bem posicionados nas vendas externas em 2013 foram os de produtos florestais e os de cereais, farinhas e preparações. O milho também alcançou recorde externo de vendas, com exportações de US\$ 6,2 bilhões (aumento de 18,2% em relação a 2012).

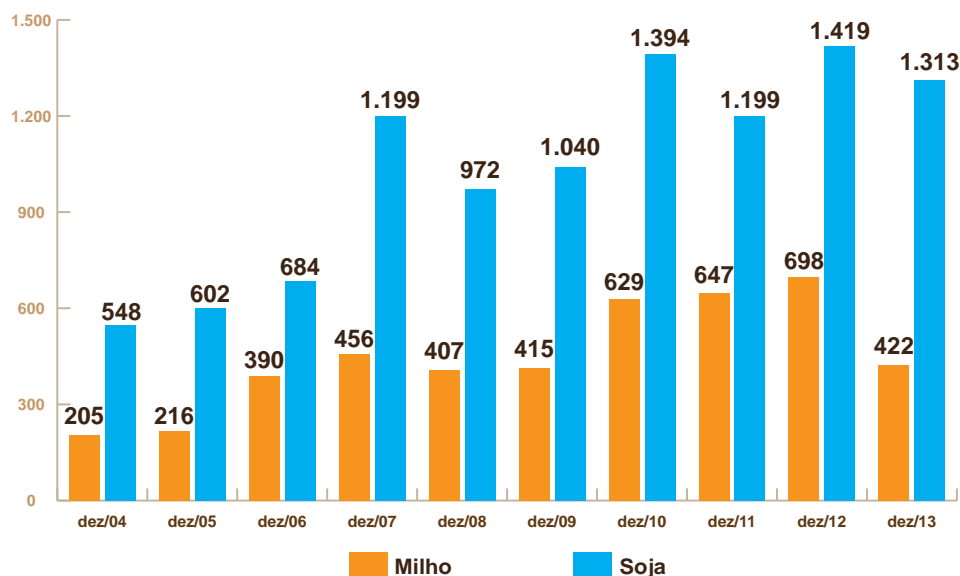
Merece ser destacada a agropecuária de alta produtividade (e, além disso, favorecida pelo comportamento dos preços externos na última década) para a balança comercial brasileira: mesmo após a crise financeira global de 2008 e a crise europeia de 2011, o saldo comercial do agronegócio continuou a crescer alcançando, em 2013, patamar 38% superior ao de 2008. Diante da safra 2013/2014, estimada pela Companhia Nacional de Abastecimento - Conab em 190,6 milhões de toneladas, e da abertura de novos mercados, a perspectiva para 2014 é de continuidade no crescimento das exportações do agronegócio.

**Gráfico 28 – Balança comercial do agronegócio (US\$ bilhões)**



Fonte: CGOE/DPI/SRI/MAPA, a partir de dados da Secex/MDIC.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**Gráfico 29 – Commodities agrícolas selecionadas: milho e soja  
cotações\* no mercado internacional (Cents \$/bu)\*\***



\* Cotação de fim de período de contrato futuro de primeira posição de entrega negociado na Chicago Board of Trade (CBOT).

\*\* Cents \$ = centavos de dólar dos Estados Unidos; bu = bushel = 27,2 Kg.

Fonte: Banco Central do Brasil.

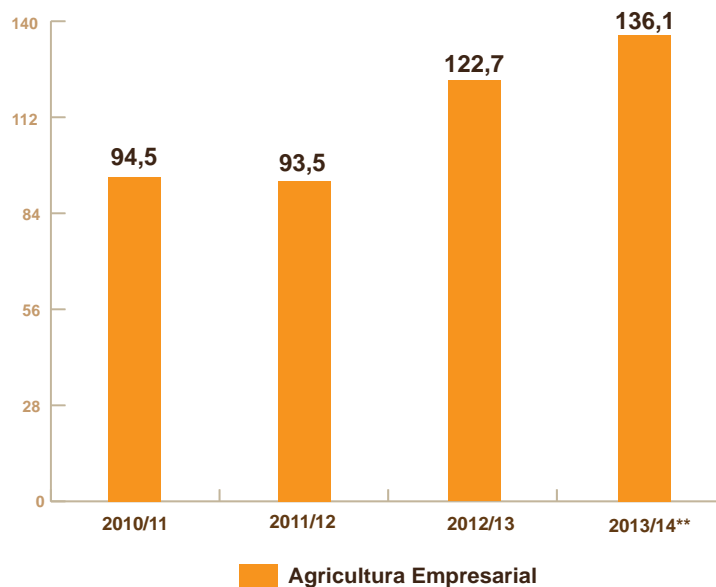
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Se o agronegócio responde por boa parte do saldo comercial brasileiro, no mercado doméstico a agricultura familiar é responsável por 33% do Valor Bruto da Produção Agrícola, sobretudo pela produção de um grande número de alimentos, como a mandioca, feijão, arroz e hortaliças, garantindo a segurança alimentar da população e gerando emprego e renda no campo (MDA, Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014).

Esse processo de fortalecimento da agricultura, tanto em larga escala como a pequena produção familiar, é indissociável das políticas públicas, em especial da expansão do crédito rural ao grande, médio e pequeno agricultor. Entre a safra 2010/2011 e o projetado para a safra 2013/2014, o crédito para a agricultura empresarial deverá crescer 44%, enquanto o crédito para a agricultura familiar poderá aumentar 82%. Em números absolutos, a safra 2013/2014 conta com R\$ 136,1 bilhões para a agricultura empresarial, sendo R\$ 115,6 bilhões a juros inferiores aos de mercado e R\$ 20,4 bilhões a juros livres; já a agricultura familiar conta com R\$ 21 bilhões do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a linha de crédito rural com as mais baixas taxas de juros. Destaca-se, ainda no âmbito da safra atual e do crédito à agricultura empresarial, o acentuado incremento (46% em relação à safra anterior) das disponibilidades de recursos destinados ao financiamento do investimento, o que contribui para maior capitalização e modernização do setor<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Os números relativos ao crédito rural têm como fonte o MAPA/DEAGRI/SPA, 19 de dezembro de 2013.

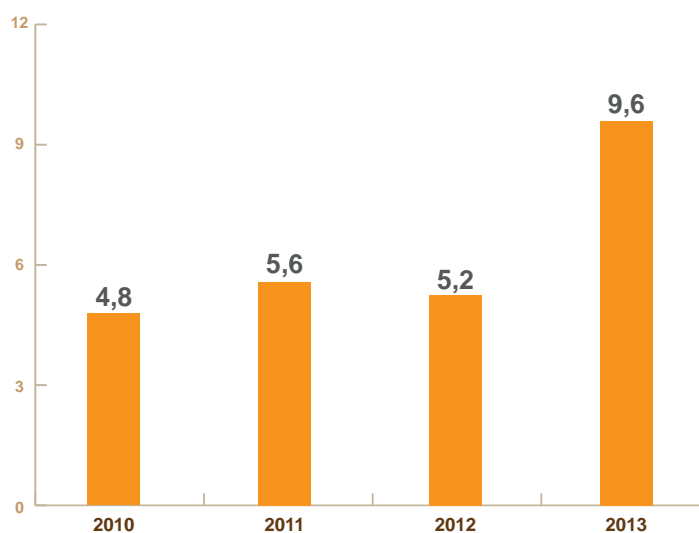
**Gráfico 30 – Crédito rural  
(valores efetivamente aplicados em R\$ bilhões)**



\*\* valores programados.  
Fonte: DEAGRI/SPA/MAPA em 19/12/2013.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No período recente, ao lado do crédito, também merece destaque a expansão do seguro rural. O Programa Federal de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, que protege o produtor contra perdas decorrentes do clima e busca a consolidação de um mercado segurador agropecuário privado no País, proporcionou cobertura, em 2013, de 9,6 milhões de hectares, um aumento de 83% na área segurada na comparação com 2012.

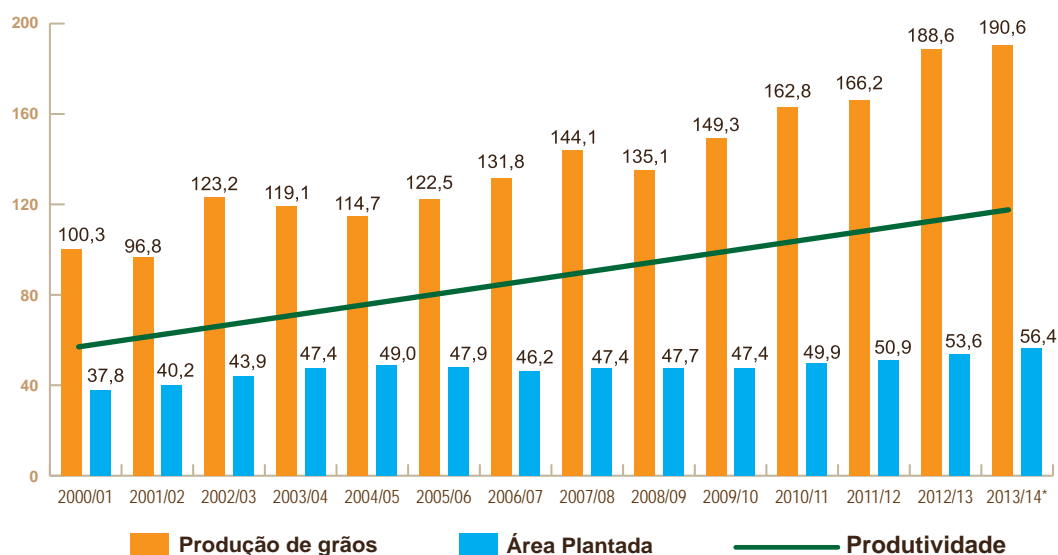
**Gráfico 31 – Seguro rural: evolução da área segurada  
(em milhões de ha)**



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A agricultura brasileira, ademais, constitui exemplo na área de inovação e de absorção de conhecimento científico e tecnológico na produção, para o que vem contribuindo decisivamente uma empresa pública federal, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA. Entre as safras 2000/01 e 2012/13, graças à tecnologia empregada no campo, aumentou-se a produção de grãos em 88%, enquanto a área plantada cresceu 41,8%. O aumento da produtividade permitiu resultados positivos e safras recordes de grãos durante anos consecutivos. Assim, embora a agropecuária represente menos de 6% do valor agregado do Produto Interno Bruto - PIB, estima-se que a cadeia completa do setor responda, hoje, por mais de 22% do PIB brasileiro, sendo responsável por aproximadamente 30 milhões de empregos<sup>27</sup>.

**Gráfico 32 – Evolução da produção de grãos, da área plantada e da produtividade (em milhões de toneladas, milhões de hectares e Kg/ha)**



\* Previsão em abril de 2014.

Fonte: Conab.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ainda na área de inovação e adensamento produtivo, cumpre mencionar a inclusão, no ano passado, do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica na Produção Agropecuária - Inovagro no Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014. Trata-se da disponibilização de R\$ 3 bilhões em créditos nos próximos 3 anos para o apoio ao desenvolvimento e ao adensamento das cadeias produtivas de insumos para a agropecuária, de produtos e processos da indústria de alimentos e de máquinas e equipamentos para agropecuária.

O ano de 2013 também foi marcado pela autorização para a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER, Lei 12.897/2013), que terá

<sup>27</sup> MAPA, Relatório de Gestão 2013. A estimativa é da USP/Esalq.



como principal objetivo qualificar e ampliar os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - Ater no Brasil. A ANATER terá como foco os agricultores familiares e os médios produtores rurais, buscando a universalização dos serviços de Ater. Em 2014, com o início do funcionamento da ANATER, a expectativa é de que cresça o número de famílias atendidas por serviços de assistência técnica e extensão rural.

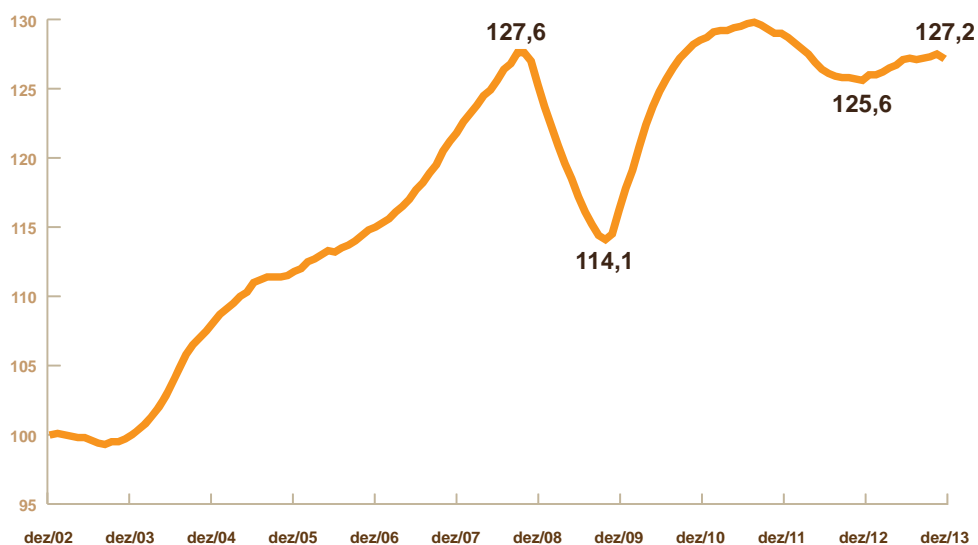
Além do crédito, do seguro rural e da inovação, a competitividade e a continuidade da expansão da agropecuária são catalizadores da modernização e ampliação da infraestrutura logística do País. O estabelecimento de fronteiras produtivas em novas regiões do Brasil, os sucessivos recordes de safras e o forte aumento do volume exportado estimulam e requerem novos investimentos em rodovias, ferrovias, hidrovias e portos. Somente entre 2010 e 2013, o volume embarcado de soja, açúcar e milho saltou de 67,9 milhões de toneladas para 96,6 milhões (MAPA). Para enfrentar estes desafios, bem como atender ao crescimento da demanda por infraestrutura logística decorrente do crescimento da renda e de outros setores da economia nos últimos anos, o Governo Federal vem realizando expressivos investimentos em infraestrutura (conforme apresentado no capítulo anterior).

No que tange à armazenagem, com o objetivo de ampliar a capacidade do País e evitar prejuízos causados pelos gargalos no escoamento da produção, foi lançado em 2013 o Programa para a Ampliação e Construção de Armazéns - PCA. Até 2017 serão disponibilizados R\$ 25 bilhões em crédito para a construção de unidades armazenadoras pelo setor privado, sendo que, na safra 2013/2014, o montante de recursos a ser destinado é de R\$ 3,5 bilhões. Também serão disponibilizados R\$ 500 milhões para ampliação dos armazéns públicos da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab. Assim, a capacidade estática de armazenagem da Conab passará das atuais 1,96 milhão de toneladas para 2,81 milhões de toneladas.

## Indústria

Desde a emergência da crise mundial em 2008, a indústria brasileira experimenta fortes oscilações. Em 2009, no acumulado em 12 meses, a produção física da indústria geral caiu 7,3% para, na sequência, em 2010, expandir-se 10,6%. Em 2011, contudo, com o agravamento da crise na Europa, a produção permaneceu estagnada, e em 2012 caiu 2,6%. No ano passado, nova recuperação com crescimento industrial acumulado em 12 meses de 1,2%, voltando ao patamar pré-crise observado em agosto/setembro de 2008.

**Gráfico 33 – Indústria geral**  
**índice de produção física dessazonalizada, média móvel**  
**12 meses (2002 = 100)**



Fonte: IBGE, PIM-PF.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É por isso que, em linha com a estratégia de desenvolvimento produtivo do PPA 2012-2015, a atual política industrial, o Plano Brasil Maior - PBM, lançado em 2011, busca atuar simultaneamente no curto e no longo prazo por meio de ações anticíclicas e estruturantes/transformadoras da estrutura de oferta da economia. No curto prazo, considera-se fundamental fazer frente à crise internacional que persiste desde 2008. No longo prazo, revestem-se de importância a busca pela absorção do conhecimento científico e tecnológico e a preocupação com a sustentabilidade. Assim, a estratégia combina a superação de entraves temporários – os quais, se ignorados, podem ser profundamente danosos – ao incremento da competitividade do setor industrial brasileiro.

O conjunto de medidas do PBM pode ser organizado em três grandes blocos: (i) redução dos custos dos fatores de produção (trabalho e capital) e indução do desenvolvimento tecnológico; (ii) estímulo ao desenvolvimento das cadeias produtivas e defesa do mercado interno; e (iii) estímulo às exportações e defesa comercial.

Em termos de redução dos custos do trabalho e do capital, a estratégia procura desonerar a folha de pagamentos, bem como diminuir os custos tributários de setores que tenham grande capacidade de arraste (como a indústria química) e alto conteúdo tecnológico (como a produção de *smartphones* e *tablets*). Além disso, contempla redução de custos financeiros por meio do barateamento do crédito ao investimento com ampliação dos volumes concedidos. Também dialoga com este conjunto de medidas a queda, promovida pelo governo por meio da renegociação de contratos e corte de impostos, do preço da energia elétrica para consumidores industriais. Assim, ainda que

fatores conjunturais extremos, como o errático ciclo hidrológico verificado em 2013/2014, impactem a redução dos custos de energia, a redução promovida pelo governo com a edição da Lei 12.783/2013 teve efeitos estruturantes, sem os quais os efeitos sobre a capacidade hidroelétrica do país seriam ainda mais onerosos.

A desoneração da folha de pagamentos foi adotada a partir de dezembro de 2011, e atualmente contempla 56 setores e segmentos. A medida consiste na troca da contribuição patronal de 20% sobre a folha de pagamentos por alíquotas de 1% ou de 2% sobre o faturamento das empresas. Estima-se a renúncia fiscal associada à medida em torno de R\$ 3,8 bilhões em 2012, 16,4 bilhões em 2013, e 21,6 bilhões em 2014<sup>28</sup>. Nesses dois primeiros anos de vigência, a desoneração da folha contribuiu para a redução do custo do setor produtivo, a contenção de preços, a manutenção e criação de postos de trabalho, a formalização do emprego, a redução da rotatividade, e a melhoria da competitividade e do fluxo de caixa das empresas. Estimativas com base nos multiplicadores intersetoriais obtidos da matriz insumo-produto apontam que, para o conjunto da economia, em 2013 a desoneração da folha de pagamentos contribuiu positivamente para um aumento de 0,44% do PIB, 0,66% do nível de emprego, 1,22% do total de investimentos e 0,55% para as exportações<sup>29</sup>.

A redução dos custos dos fatores de produção também contou com desonerações dos investimentos e diminuição de custos financeiros. Atualmente não incide qualquer tributo federal (IPI e PIS/Cofins) sobre a compra de bens de investimento; estima-se, com isso, que a tributação efetiva de bens de capital chegue a apenas 4,3% do custo do investimento<sup>30</sup>. Já o Programa de Sustentação do Investimento - BNDES-PSI, lançado em julho de 2009, mantém desde então taxas de juros extremamente favoráveis ao investimento, ajudando a preservar projetos e ampliando o emprego. Note-se, ademais, que a melhoria das condições de financiamento ao investimento proporcionada pelo BNDES-PSI veio acompanhada por aumento dos desembolsos do banco – em 2013 novo recorde foi alcançado: R\$ 190,4 bilhões.

28 ABDI, Plano Brasil Maior, Relatório de Acompanhamento das Medidas Sistêmicas, março de 2014.

29 ABDI, Plano Brasil Maior, Balanço Executivo, 2 anos. Brasília, agosto de 2013.

30 ABDI, Plano Brasil Maior, Balanço Executivo, 2 anos. Brasília, agosto de 2013.

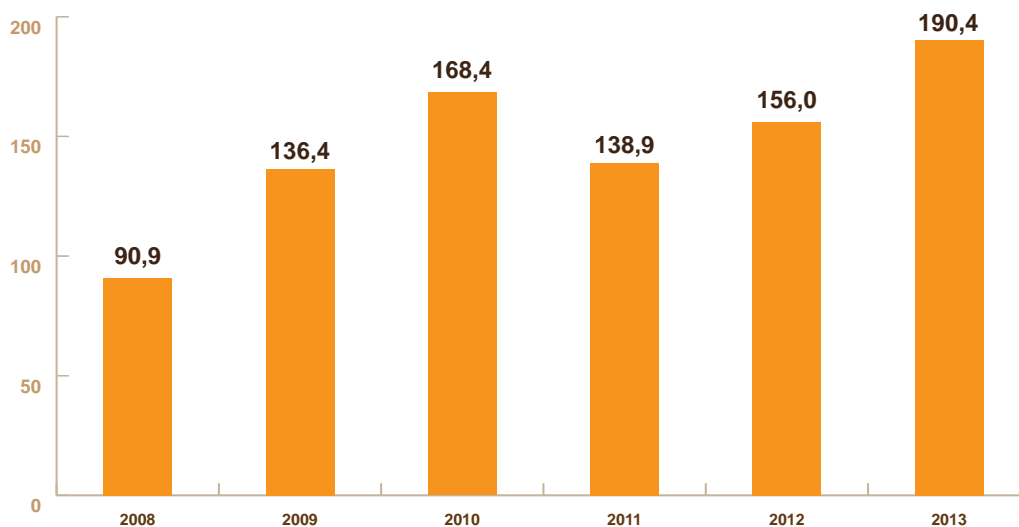
**Tabela 6 – Taxas de juros do Programa de Sustentação do Investimento (% ao ano)**

| Itens Financiáveis                           | 2013 (segundo semestre) |
|--|-------------------------|
| Ônibus e caminhões                           | 4,0%                    |
| Demais bens de capital (grande empresa)      | 3,5%                    |
| Demais bens de capital (MPME)                | 3,5%                    |
| Procaminhoneiro                              | 4,0%                    |
| Exportação: bens de capital (grande empresa) | 5,5%                    |
| Exportação: bens de capital (MPME)           | 5,5%                    |
| Proengenharia                                | 3,5%                    |
| Bens com tecnologia nacional                 | 3,5%                    |
| Finame componentes                           | 3,5%                    |
| Projetos transformadores                     | 3,5%                    |
| Inovação                                     | 3,5%                    |
| Máquinas e equipamentos eficientes           | 3,5%                    |

Fonte: BNDES.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**Gráfico 34 - Desembolsos do BNDES (em R\$ bilhões correntes)**



Fonte: BNDES.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No mesmo diapasão do PBM, em 2013, foi lançado o Plano Inova Empresa, com o objetivo de elevar a produtividade e a competitividade da economia brasileira, constituindo-se em uma das principais iniciativas em curso para a promoção da inovação e da pesquisa em setores estratégicos. O Plano, que combina instrumentos do BNDES e da Finep (Agência Brasileira de Inovação), prevê desembolsos da ordem de R\$ 32,9 bilhões até 2014, para ampliar os recursos disponíveis às empresas brasileiras para investirem em inovação e tecnologia, aumentando sua competitividade no mercado internacional.

O Inova Empresa envolve a articulação entre diferentes instituições governamentais – ministérios, agências de fomento, agências reguladoras – e disponibiliza formas de

financiamentos diversificadas e integradas, estimula a criação de parcerias entre empresas e ICTs e, com vistas a aumentar a capilaridade do apoio financeiro, descentraliza o crédito para micro, pequenas e médias empresas. São quatro as linhas de financiamento do Inova Empresa para as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I): subvenção econômica a empresas; fomento para projetos em parceria entre instituições de pesquisa e empresas; participação acionária em empresas de base tecnológica; e crédito para empresas.

Desde seu lançamento até o final de 2013, o Inova Empresa investiu R\$18,12 bilhões para apoiar inovação em empresas de todos os portes. Dentre os setores beneficiados estão os seguintes: área sucroenergética e sucroquímica, petróleo e gás, fármacos e equipamentos médicos, defesa, energia, agronegócio, sustentabilidade, telecomunicações, tecnologia da informação, construção sustentável, tecnologias assistivas, nanotecnologia, biotecnologia, parques tecnológicos. Além disso, aportou recursos para o TECNOMA (descentralização da subvenção) e o INOVACRED (descentralização de crédito a médias e pequenas empresas). A demanda para esses editais foi de R\$ 68,2 bilhões, envolvendo 2,5 mil empresas e 223 instituições de científicas e tecnológicas. Também em 2013, foi lançado o FIP INOVA Empresa, com a dotação inicial de R\$200 milhões para investimento em empresas com elevado risco tecnológico.

Uma área fundamental para o desenvolvimento do país e para a geração de inovação é a de Tecnologias da Informação e Comunicação - TIC, que pode ser vista como a combinação de quatro grandes setores: (i) *software*, (ii) *hardware* e sistemas, (iii) semicondutores e microeletrônica; e (iv) infraestrutura de TI.

Em 2011, o faturamento somente do setor de Tecnologia da Informação (TI), exceto Telecomunicações, cresceu 11,3% em relação ao ano anterior e ultrapassou US\$ 100 bilhões, respondendo por 4,4% do PIB brasileiro. Para 2020, estima-se um mercado global da ordem de US\$ 3 trilhões, dos quais US\$ 900 bilhões serão das tecnologias de informação, sendo o Brasil um candidato competitivo a produzi-las. A estimativa para o mercado brasileiro é de US\$ 200 bilhões, com 10% desse valor relativo às exportações. Em âmbito nacional, o mercado de TI é explorado por 8.520 empresas, dedicadas ao desenvolvimento, à produção e à distribuição de *software* e à prestação de serviços. daquelas que atuam no desenvolvimento e na produção de *software*, 94% são classificadas como micro e pequenas empresas. A dispersão da geração de valor nesse segmento é uma de suas características intrínsecas e representa oportunidade de baixo volume de investimento, com potencial de provocar grandes transformações econômicas e sociais, em função da capacidade de inovação dessa indústria, por meio da criação de tecnologias disruptivas, que geram novos serviços, produtos e mercados.

Em 2012, o mercado mundial estimado para os componentes eletrônicos foi superior a US\$ 500 bilhões, com tendência de crescimento em 2013. No Brasil, o sistema

produtivo na área de semicondutores ainda é incipiente e voltado para o mercado interno, o que faz com que componentes semicondutores e *displays* com tecnologias LCD-TFT e plasma representem cerca de 80% das importações de componentes eletrônicos (cerca de US\$ 6 bilhões em 2010).

Várias iniciativas foram adotadas com o objetivo de propiciar um ambiente favorável à geração de inovação e ao empreendedorismo na área de TIC. O principal programa para o setor é o Programa Estratégico de Software e Serviços de Tecnologia da Informação (TI Maior). Lançado em 2012, e plenamente alinhado com o Plano Brasil Maior, apresenta uma série de ações coordenadas para que empreendedores organizados em empresas nascentes (*startups*) desenvolvam projetos de software com forte potencial de inserção no mercado, tanto nacional quanto internacional. Nesse contexto, foi criado o Programa Start-up Brasil, que tem o objetivo de apoiar empresas nascentes utilizando-se do conceito de aceleração de empresas. Com estimativa de aplicação de R\$ 40 milhões, entre investimentos públicos e privados, somente em 2013, foram selecionadas 118 *startups* e apoiadas 87, totalizando R\$ 19,6 milhões de investimento do governo e das aceleradoras.

Ainda no escopo do TI Maior, em 2013, mais de 600 empresas usufruíram da Lei de Informática ao investir em PD&I na área de tecnologia da informação (TI), alcançando o recorde de investimento de R\$ 1,4 bilhão. Acrescente-se a isso, o lançamento da primeira etapa do edital para atração de centros globais de PD&I que, no mesmo ano, atraiu quatro centros para o país o que resultará em investimentos em PD&I no país da ordem de R\$ 700 milhões em três anos. Para complementar o esforço de impulsionamento do setor, foram capacitados mais de 115 mil profissionais em cursos que variam de 40 a 380 horas, com foco na área tecnológica, como algoritmo e programação Java. A previsão é formar neste ano mais 100 mil profissionais em novos conteúdos, como segurança da informação e programação em dispositivos móveis.

Outra iniciativa estratégica para o fomento a inovação e aos ganhos de competitividade é o Programa Ciência sem Fronteiras - CsF. Instituído em 2011, o CsF objetiva promover a consolidação, a expansão e a internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade científica e tecnológica internacional. Desde o início do Programa em 2011, já foram concedidas mais de 60 mil bolsas<sup>31</sup>. As bolsas de estudo no exterior são concedidas a estudantes de graduação e pesquisadores (doutorandos e pós-doutorandos) brasileiros, sendo a maior parte concentrada nas modalidades graduação e doutorado "sanduíche" (em que o bolsista faz um ano de curso no exterior). O CsF também busca atrair pesquisadores do exterior com interesse em se fixar no País ou no

---

31 De acordo com números disponibilizados pelo MEC e MCTI.

estabelecimento de parcerias com pesquisadores brasileiros nas áreas de conhecimento contempladas pelo programa, tais como engenharias, computação e tecnologias da informação, energias renováveis, e demais áreas tecnológicas. Por fim, pesquisadores de empresas também são contemplados pela iniciativa com a criação de oportunidades de treinamento especializado no exterior.

Quanto ao segundo pilar da política industrial, constituído pelo estímulo ao adensamento produtivo e defesa do mercado interno, sobressaem os regimes tributários especiais e a paulatina adoção pelo Governo Federal de mecanismos de compras públicas com margens de preferência.

Como regra geral, os regimes especiais são adotados em cadeias produtivas mais longas, com maior capacidade de encadeamento e irradiação para o conjunto da indústria. Exemplos de regimes tributários especiais incluem as cadeias de petróleo e gás – Repetro, de infraestrutura – Reidi, e automotiva – Inovar Auto. Neste último caso, por exemplo, o regime estabelece benefícios fiscais para montadoras que apresentem projetos de investimento em inovação, pesquisa e desenvolvimento no Brasil, sejam as já instaladas, as que venham a se instalar ou as que comercializem veículos aqui. O objetivo é levantar mais de R\$ 50 bilhões em investimentos na cadeia produtiva até 2015. Para acessar os benefícios, as empresas devem cumprir um conjunto de metas gradativas no período 2013 a 2017, relacionadas a padrões mínimos de qualidade, segurança, tecnologia e consumo de combustível (eficiência energética).

As compras públicas são outro meio de incentivar o desenvolvimento das cadeias produtivas. As margens de preferência para produtos nacionais e para micro e pequenas empresas – Lei no 12.349/2010 e Decreto no 7.546/2011 – incentivam o empresariado, tanto nacional como estrangeiro, a investir no País. Desde a regulamentação das margens de preferência para produtos nacionais, mais de R\$ 2 bilhões em compras do Governo Federal foram realizadas por intermédio do mecanismo<sup>32</sup>.

Ainda no âmbito das políticas de conteúdo local, importa destacar o aperfeiçoamento do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural - Prominp, em vigor desde 2003, e que, desde a sétima rodada de licitações da Agência Nacional do Petróleo - ANP, vem implementando o Sistema de Certificação de Conteúdo Local<sup>33</sup>.

Outro exemplo de política de adensamento produtivo inclui o complexo produtivo da saúde, estruturado a partir de estímulos à pesquisa, compras do Sistema Único de Saúde - SUS e parcerias com o setor produtivo. Em 2013, cerca de 18 laboratórios públicos e 14 Instituições de Ciência e Tecnologia receberam investimentos do Governo

32 ABDI, Plano Brasil Maior, Balanço Executivo, 2 anos, agosto de 2013.

33 ANP, Resoluções nºs 37, 38 e 39 de 2007, e, mais recentemente, Resolução nº 19 de 2013.

Federal. Já no âmbito das parcerias estratégicas com o setor produtivo, destaque para as mais de 100 Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo -PDP firmadas desde 2009 com o objetivo de ampliar a produção integrada dos insumos e dos produtos de maior conteúdo tecnológico e mais estratégicos para o SUS. Essas parcerias vêm permitindo negociar reduções progressivas nos preços pagos pelo SUS, reduções essas estimadas em cerca de R\$ 4,1 bilhões/ano<sup>34</sup>.

Outro exemplo é o da indústria de defesa. Nesse caso, o adensamento da cadeia produtiva envolve inúmeras iniciativas, tais como: a certificação pelo governo de empresas e produtos estratégicos de defesa com vistas à concessão de vantagens na comercialização de bens e serviços; o anúncio, em dezembro de 2013, do vencedor da concorrência internacional para a compra de novos caças multimissão para a Força Aérea Brasileira - FAB, o que desencadeará investimentos da ordem de US\$ 4,5 bilhões em 10 anos com ampla transferência de tecnologia para o País; apoio ao desenvolvimento do cargueiro tático brasileiro pela Embraer, com o primeiro voo experimental previsto para o segundo semestre de 2014; e o Programa de Desenvolvimento de Submarinos - PROSUB, fruto de parceria com a França, cujo objeto é a transferência de tecnologia para a construção de quatro submarinos convencionais e um de propulsão nuclear com reator inteiramente desenvolvido pelo Brasil.

O terceiro bloco de medidas do PBM, relacionado à promoção de exportações e defesa comercial, inclui a simplificação de procedimentos burocráticos tais como as novas regras de investigação *antidumping*, que reduzem o prazo médio dos procedimentos (Decreto 8.058/2013), e a simplificação de regras para comprovação de origem de produtos importados sujeitos a medidas de defesa comercial. A concessão de crédito tributário por meio do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - Reintegra também compõe o rol de medidas de estímulo à exportação. Válido para exportações realizadas até dezembro de 2013, estima-se que o regime tenha gerado renúncias de R\$ 3,4 bilhões em 2012 e de igual montante em 2013.

## Serviços

O setor de comércio e serviços representou 69,4% do valor agregado do PIB em 2013, tendo crescido a uma média de 3,5% ao ano nos 11 anos compreendidos entre 2003 e 2013 (IBGE, Contas Nacionais Trimestrais). Mesmo no período recente, pós crise internacional de 2008, o setor continua apresentando dinamismo e oscilações mais suaves que a agropecuária e indústria, com crescimento médio anual de 2,8% ao ano entre 2009 e 2013. Desse modo, seu peso na economia, bem como o processo de

---

34 Ministério da Saúde.



massificação e diversificação do consumo pelo qual o País vem passando, o tornam direta e indiretamente responsável por boa parte do crescimento econômico brasileiro. Em 2012, de acordo com o IBGE (PNAD 2012), o setor respondeu por 63% dos postos de trabalho, chegando a 78% no caso dos postos ocupados por mulheres<sup>35</sup>.

Dado o peso do setor de serviços na ocupação, não surpreende sua liderança no processo de geração de empregos característico do desenvolvimento brasileiro da última década. E o mais importante é que esse crescimento foi ancorado na expansão do emprego formal. Entre 2003 e 2013, de acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE/Caged, foram criados, em termos líquidos, mais de 17 milhões de postos de trabalho com carteira assinada, sendo 70% desse total no setor de serviços. Somente entre 2011 e 2013, ainda de acordo com o Caged, foram mais de 4,3 milhões de novos empregos líquidos com carteira assinada, com 76% deles no setor de serviços.

Este processo de formalização do trabalho no Brasil é o resultado de um conjunto complexo de fatores, com destaque para: o aumento e desconcentração espacial do gasto social, que passou de 12,7% do PIB em 2003 para 16,8% do PIB em 2013<sup>36</sup>, e que incide diretamente sobre a geração de emprego em saúde e educação e indiretamente (no caso do gasto social em transferências) sobre o emprego local em serviços e comércio; aumento e diversificação do crédito interno, que passou de 25% do PIB em 2003 para cerca de 56% em 2013, o que estimula a demanda e o emprego em comércio e serviços; maior eficácia das ações de intermediação de mão de obra e de fiscalização das relações e condições de trabalho nas empresas por parte do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE; e consolidação do regime tributário simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte.

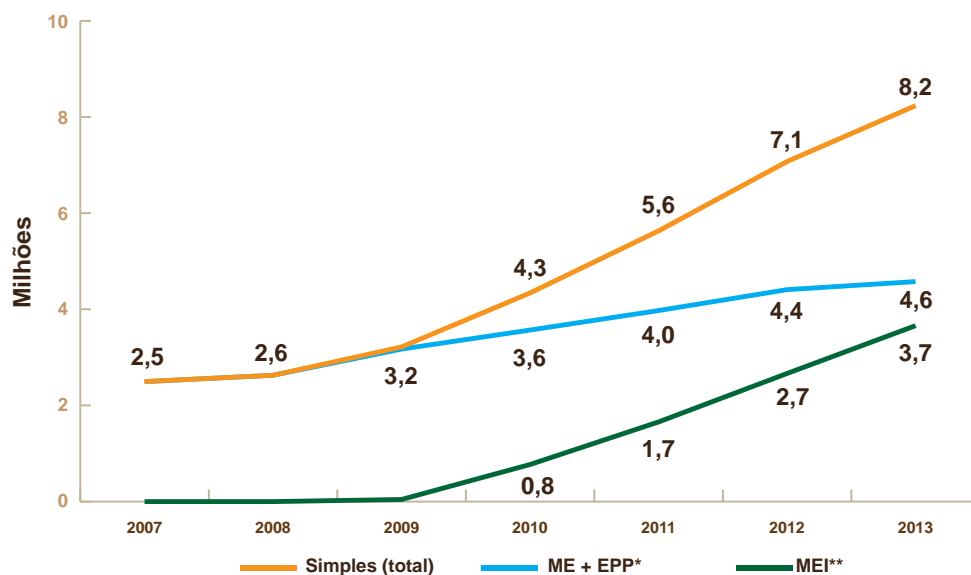
Sobre este último fator, o regime conhecido como SIMPLES ganhou abrangência e se consolidou. Nesse sentido, a Lei Complementar no 123/2006, também conhecida como Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, constitui um marco ao consolidar o Regime Especial Unificado de Arrecadações de Tributos e Contribuições, denominado SUPERSIMPLES, permitindo a apuração e recolhimento mensal de impostos e contribuições federais, estaduais e municipais em documento único. Também se deve mencionar a criação, por meio da Lei Complementar 128/2008, do Microempreendedor Individual, que mediante pagamento de taxa fixa mensal equivalente a 5% do salário mínimo contribui para os Governos Federal (previdência), Estadual (ICMS) e Municipal

35 Os seguintes grupamentos de atividades da PNAD 2012 foram considerados neste cálculo: comércio e reparação; alojamento e alimentação; transporte, armazenagem e comunicação; administração pública; educação, saúde e serviços sociais; serviços domésticos; outros serviços coletivos, sociais e pessoais; outras atividades; e atividades mal definidas.

36 Considerando-se os gastos orçamentários da União, de acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP), e IBGE (Contas Nacionais).

(ISS), estando isento de tributos como o imposto de renda e o PIS/Cofins. Em dezembro de 2013 os optantes pelo SIMPLES já somavam 8,2 milhões de empresas, incluídos nesse total 3,6 milhões de Microempreendedores Individuais.

**Gráfico 35 – Empresas optantes pelo Simples Nacional  
(em milhões de optantes, dezembro de cada ano)**



\* Microempresa e Empresa de Pequeno Porte.

\*\* Microempreendedor Individual.

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

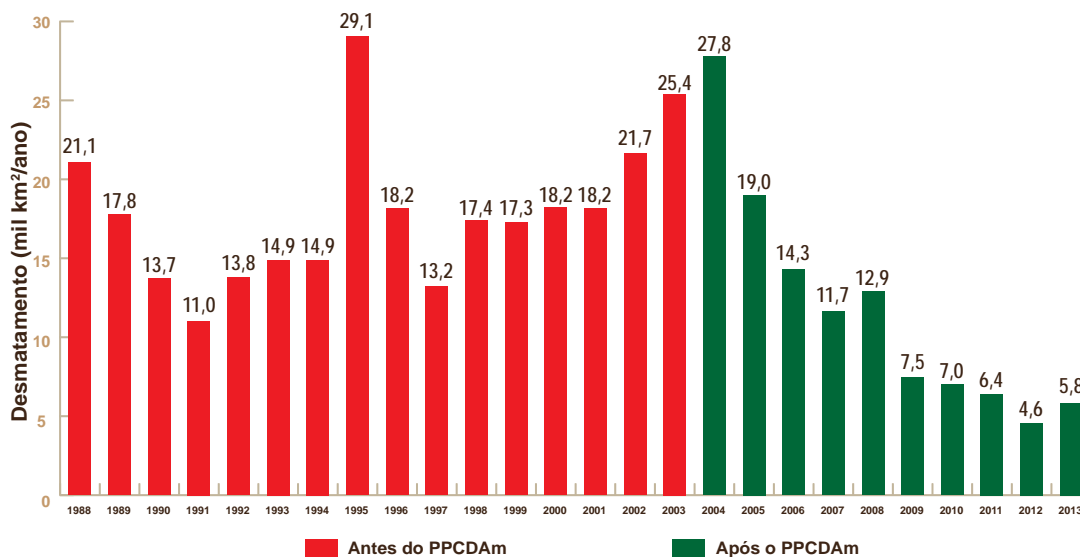
Vale destacar ainda que, em 2013, foi lançada pelo Governo Federal a primeira edição do Atlas Nacional de Comércio e Serviços. Uma das medidas das Agendas Estratégicas do Plano Brasil Maior, em linha com o previsto no PPA 2012-2015, o Atlas visa suprir a carência de informações públicas organizadas sobre o setor terciário brasileiro. Isso permitirá tanto uma melhor orientação das políticas públicas, quanto uma avaliação mais acurada de oportunidades de negócios e investimentos pelo setor privado. Espera-se, assim, favorecer investimentos e acelerar o desenvolvimento econômico e social. Visando a geração permanente de informações sobre o setor terciário, o Atlas deverá ter nova edição em 2014.

## Sustentabilidade

A sustentabilidade do processo de desenvolvimento impõe que os avanços socioeconômicos sejam complementados, ao invés de se oporem, pela preservação e pelo uso sustentável do meio ambiente. Nesse sentido, como já frisado neste Relatório, merece destaque a tendência, inaugurada em 2005, do controle do desmatamento na

Amazônia que, em 2013, alcançou o segundo mais baixo patamar da série histórica inaugurada em 1988, com 5.843 Km<sup>2</sup>.

**Gráfico 36 – Taxa de desmatamento na Amazônia Legal (em km<sup>2</sup>/ano)**



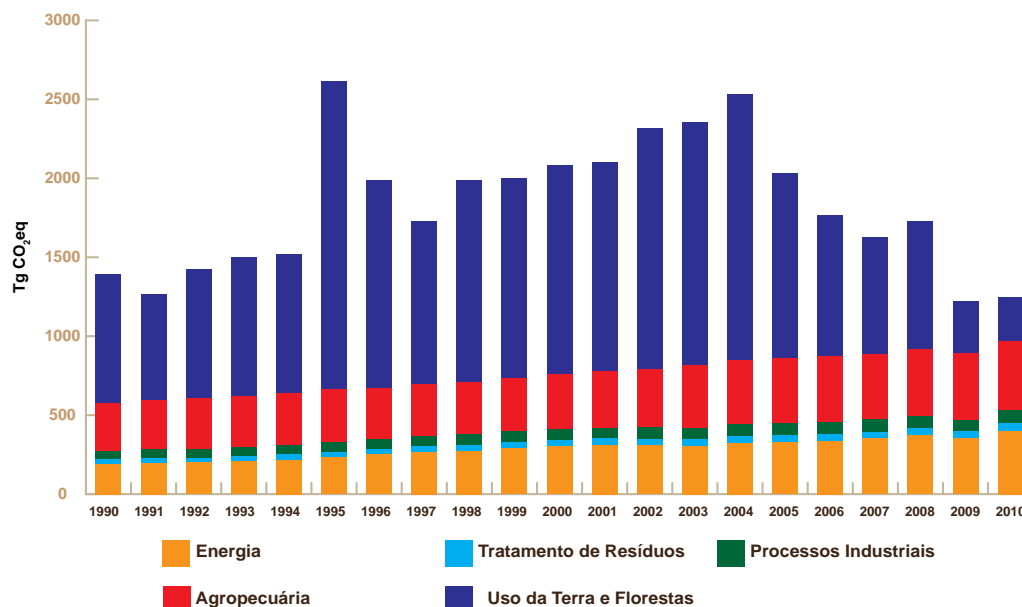
Fonte: Prodes/INPE/MCTI.

Elaboração: Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento/MMA.

A tendência de queda do desmatamento é resultante de um conjunto de políticas interministeriais de combate ao desflorestamento, com foco em comando, controle e desenvolvimento sustentável. Dentre elas, destaca-se o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm, lançado em 2004 e já por duas vezes atualizado. Outra iniciativa de destaque do Governo Federal foi o Decreto nº 6.321/2007, que, além de criar a Lista de Municípios Prioritários da Amazônia, onde se priorizam ações de combate ao desmatamento, impede a concessão de crédito por agências oficiais para: (i) atividade agropecuária ou florestal realizada em imóvel rural que descumpra embargo de atividade; e (ii) serviço ou atividade comercial ou industrial de empreendimento que incorra em infrações ao meio ambiente.

A redução do desmatamento vem se refletindo também na tendência e perfil das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no País. As estimativas divulgadas em 2013, ano base 2010, demonstram redução destas emissões a partir de 2005, com mudança de perfil refletida em diminuição do peso do “uso da terra e florestas” e maior relevância das emissões oriundas da “agropecuária” e “energia”.

**Gráfico 37 – Emissões brasileiras de gases de efeito estufa em CO<sub>2</sub> equivalente**



Fonte: MCTI – Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A redução das emissões brasileiras de GEE também deve ser compreendida à luz dos compromissos voluntários de controle e redução assumidos pelo País durante a 15ª Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP 15), realizada em 2009 na cidade de Copenhague. Tais compromissos foram incorporados à Política Nacional sobre Mudança do Clima, que visa reduzir entre 36,1% e 38,9% as emissões de GEE projetadas até 2020 (Lei 12.187/2009, art. 12º). Em 2013 foi iniciado processo de atualização (a ser concluído em 2014) do Plano Clima, um dos principais instrumentos dessa política. Além do início da atualização do Plano Clima, o ano de 2013 foi marcado pelo lançamento de planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas nas seguintes áreas: indústria de transformação, transporte e mobilidade urbana, mineração e saúde.

No que tange à agricultura, o Programa de Agricultura de Baixo Carbono - ABC, criado em 2010, aplicou efetivamente na safra 2012/2013 cerca de R\$ 2,9 bilhões. O Programa consiste no fomento, por meio da equalização de juros, à recuperação de pastagens degradadas, implantação de sistemas orgânicos de produção agropecuária, plantio direto na palha, sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta e sistemas agroflorestais, implantação e manejo de florestas comerciais, regularização ambiental das propriedades rurais, tratamento de dejetos de animais, implantação de florestas de dendezeiro e estímulo ao uso da fixação biológica do nitrogênio. Para a safra 2013/2014 pretende-se disponibilizar R\$ 4,5 bilhões à agropecuária sustentável.

Ainda sobre a agropecuária e uso da terra, o novo Código Florestal, instituído em 2012 (Lei 12.651/2012), criou instrumentos mais efetivos de regularização das propriedades rurais e de promoção da sustentabilidade ambiental. Dentre eles, o

Cadastro Ambiental Rural - CAR, registro cartográfico eletrônico com abrangência nacional, integrará informações ambientais georreferenciadas das propriedades rurais com o objetivo de monitoramento da situação das áreas de Reserva Legal, de Preservação Permanente, de Uso Restrito, das Florestas e Vegetação Nativa e das Áreas Consolidadas. Em 2013, o SICAR (Sistema Integrado de Cadastro Ambiental Rural) foi lançado em 14 estados. O novo Código Florestal estabelece que, a partir de 2017, o acesso ao crédito rural, em qualquer uma de suas modalidades, estará restrito aos produtores rurais que tenham aderido ao CAR.

O Governo Federal também implementa políticas de incentivo à produção agroecológica e orgânica para agricultores familiares, assentados da reforma agrária e comunidades tradicionais. Em outubro de 2013 foi lançado o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. O Plano, com duração prevista de três anos, tem como objetivo articular políticas e ações de incentivo ao cultivo de alimentos orgânicos e com base agroecológica. Ao todo serão aplicados R\$ 8,8 bilhões, sendo R\$ 7 bilhões para crédito agrícola e R\$ 1,8 bilhão destinado a ações específicas de qualificação e promoção de assistência técnica e extensão rural, desenvolvimento e disponibilização de inovações tecnológicas e ampliação do acesso a mercados institucionais.

Na indústria de transformação, o Plano Indústria, que envolve os setores produtores de bens de consumo não duráveis, bens duráveis, química fina, papel e celulose e construção civil, estabelece uma meta de redução de emissões de 5% em relação ao cenário tendencial para 2020. Em 2012 foi instituída a Comissão Técnica do Plano Indústria - CTPIn composta por representantes do governo, indústria, sociedade civil e academia, responsável pelo detalhamento de ações, execução, monitoramento e revisão do Plano. A CTPIn definiu como prioridade, para o biênio 2013-2014, o estabelecimento de um sistema robusto de Mensuração, Relato e Verificação - MRV de emissões de processo industrial e uso de energia nos setores incluídos no Plano.

Progressivamente, a sustentabilidade também se integra às compras da administração pública federal. Em 2010, critérios de sustentabilidade ambiental passaram a compor o rol de considerações observadas nos processos licitatórios<sup>37</sup>. Assim, critérios de eficiência energética, redução do consumo de água no processo produtivo, uso de energias renováveis, gestão de resíduos sólidos, biodegradabilidade e rastreabilidade paulatinamente vêm se incorporando às compras públicas.

---

37 Instrução Normativa nº1 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 19 de janeiro de 2010.



## INSERÇÃO INTERNACIONAL

A inserção internacional soberana é condição necessária para que a estratégia de desenvolvimento em curso no país obtenha êxito. Desta constatação decorre a necessidade de que o Brasil participe do sistema político internacional em condições de defender e promover seus interesses atuais e futuros, o que inclui: a solução pacífica de conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; acordos internacionais que favoreçam a agregação de valor e a ampliação da produtividade e da competitividade das economias dos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil; e a adoção de capacidade de defesa capaz de dissuadir eventuais agressores externos, resguardando a soberania sobre o território nacional.

A estratégia brasileira de inserção internacional, situada em um contexto de reordenamento dos polos dinâmicos da economia mundial, implica na ampliação dos esforços de consolidação do bloco regional da América do Sul, com fundamento nos princípios de não intervenção, de autodeterminação e de cooperação para redução das assimetrias regionais. Ao mesmo tempo, o Brasil procura intensificar a cooperação com parceiros de todos os níveis de desenvolvimento, participando ativamente dos principais debates da agenda internacional, em particular em organismos multilaterais, tanto no plano econômico-comercial quanto no âmbito político e social.

No âmbito militar, a estratégia brasileira implica na priorização do desenvolvimento tecnológico nacional, com ampliação e diversificação do parque industrial nacional de produtos de defesa, de forma a reduzir a dependência de compras externas e ampliar a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias de uso civil e militar.

## América do Sul e integração regional

Desde o início da década de 2000, com maior ênfase a partir de 2003, o Brasil tem conferido à integração política e econômico-comercial com os países do continente atenção especial em sua política externa. Nesse marco, destaca-se a atuação brasileira no Mercado Comum do Sul - MERCOSUL e na União de Nações Sul-Americanas - UNASUL.

Em 2013 a principal novidade em relação ao MERCOSUL foi a sua ampliação de forma a compreender todos os países da América do Sul, quer como membros associados, quer como membros plenos. Avançaram as negociações para que a Bolívia se torne o sexto membro pleno; Guiana e Suriname assinaram os Acordos de Associação; e o Paraguai voltou a integrar plenamente o bloco.

Também merece destaque em 2013 a inauguração da linha de transmissão elétrica entre Itaipu e Villa Hayes, obra financiada pelo Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL - FOCEM. A obra contribuirá para a segurança energética do Paraguai, ampliando sua capacidade produtiva e atraindo investimentos.

O FOCEM teve seu valor de aportes expandido com a entrada da Venezuela. A atual carteira do Fundo conta com 40 projetos, no valor total de cerca de US\$ 960 milhões. O Brasil tem 8 projetos aprovados, sendo dois deles plurinacionais. Em 2013 foi assinado o Convênio de Financiamento do Projeto Saneamento Urbano das Cidades de Aceguá (Brasil) e Aceguá (Uruguai). Este é o primeiro projeto integrado de saneamento na fronteira financiado pelo Fundo.

Já a UNASUL provou sua relevância para tratar dos principais temas da atualidade ao se constituir como espaço de coordenação entre os países do continente para tratar das denúncias sobre os atos de espionagem. Além disso, o Foro de Participação Cidadã foi criado, passando a oferecer um canal de informação e consulta entre governo e sociedade civil. Por intermédio do Foro, as propostas apresentadas pela cidadania são encaminhadas para os Conselhos Ministeriais e outras instâncias governamentais dos países membros para que sejam tomadas as medidas cabíveis.

Quanto aos Conselhos da UNASUL, vale ressaltar o andamento dos trabalhos do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL - COSIPLAN, criado em 2009 para servir de foro de articulação de ministros, de forma a obter respaldo político no mais alto nível para os projetos de integração física da região. Em 2011 o Brasil exerceu a Presidência *pro tempore* do COSIPLAN, coordenando o processo de elaboração do Plano de Ação Estratégico do Conselho para o decênio 2012 a 2022, e definindo os projetos que compõem a Agenda de Projetos Prioritários de Integração - API, que compreende 31 projetos estruturados e 101 individuais, escolhidos por consenso entre os países. A soma dos investimentos, em 2013, atingiu US\$ 16,7 bilhões. Desses projetos, 7 foram concluídos, 20 estão em execução, 52 em pré-execução e 22 em estágio de perfil.



No COSIPLAN, o Brasil exerce a presidência do Grupo de Trabalho sobre Mecanismos de Financiamento e Garantias. Esse grupo tem por mandato buscar formas alternativas para financiamento de projetos de integração física entre os países, tendo em vista que a escassez de financiamento é um dos maiores desafios a serem superados para que os projetos sejam executados.

Destacam-se ainda, no âmbito da concertação com os países vizinhos, as negociações referentes à integração da malha ferroviária com Argentina, Paraguai, Uruguai e Peru; os entendimentos com o Uruguai com vistas à ampliação da capacidade portuária e para melhoria do transporte multimodal no Sistema Lagoa Mirim – Lagoa dos Patos; e as tratativas para melhoria da infraestrutura de integração entre Brasil e Guiana.

No que concerne à integração latino-americana, a Presidente da República participou, em janeiro de 2013, da I Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos - CELAC, em Santiago. A Cúpula definiu prioridades no que tange ao diálogo político e à cooperação em temas de especial interesse, com destaque para questões relativas a desenvolvimento social, energia, cooperação entre os mecanismos sub-regionais de integração, coordenação nas Nações Unidas e cultura. Ao longo de 2013, o Brasil prestou amplo apoio à Presidência Pro Tempore cubana da CELAC, em especial na organização de reuniões sobre ciência e tecnologia e sobre agricultura familiar, respectivamente em Foz do Iguaçu/PR e Brasília/DF.

Na Associação Latino-Americana de Integração - Aladi, avançou, em 2013, o processo de incorporação da Nicarágua como 14º país-membro da organização. Trata-se de mais uma evidência da atratividade da Aladi para novos membros latino-americanos, como já havia atestado, em 2012, a adesão do Panamá à Associação.

O Brasil também tem buscado construir políticas específicas à faixa de fronteira, com destaque para: o Programa Calha Norte; a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras - ENAFRON; e o diálogo federativo com os núcleos regionais de fronteira no âmbito da Comissão Permanente para Integração e Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - CDIFF. O Brasil mantém, ademais, ciclo regular de reuniões com os países vizinhos sobre temas relacionados à fronteira. Cite-se, a propósito, a Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Argentina - CODEFRO; a Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai; os Comitês de Integração Fronteiriça com a Bolívia; a Comissão de Vizinhança e Integração Brasil-Colômbia; o Comitê de Fronteira Brasil-Guiana; a Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça Brasil-Peru - CVIF; e o Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Fronteiriço - GTDF com a Venezuela.

Nota-se que a perspectiva de integração regional vem sendo gradativamente incorporada a um conjunto cada vez mais amplo das políticas nacionais. É preciso seguir

avançando nesta direção, tendo em vista as potencialidades do continente, por exemplo, no que se refere à integração física e produtiva, agregando valor às atividades baseadas em recursos naturais, como aquelas relacionadas à biodiversidade e energia, dentre as quais se destacam o nióbio e o lítio, minerais estratégicos em função de sua importância em equipamentos eletrônicos de alta tecnologia.

O Brasil defronta-se com o desafio de buscar complementaridades entre as vertentes interna e externa do seu projeto de desenvolvimento. Os sucessivos superávits comerciais com os países vizinhos, com destaque para a exportação de manufaturas, têm sido importantes para a geração de emprego e renda no Brasil. Todavia, para fortalecer cada vez mais o processo de integração sul-americano, contribuindo em particular com a reorganização do parque industrial e das cadeias produtivas dos países vizinhos, o Brasil precisará arcar com custos e compromissos, ao mesmo tempo que enfrentará o desafio de engajar setores da sociedade que não estejam convencidos dos benefícios, para a população brasileira, de vivermos em uma região mais desenvolvida e integrada social e economicamente.

## Multilateralismo

Nossa integração com os países vizinhos da América Latina não tem ocorrido em detrimento dos relacionamentos com parceiros tradicionais ou com novos atores. O Brasil figura entre as poucas nações que mantêm relações diplomáticas com todos os demais 192 membros da Organização das Nações Unidas - ONU. Sem prejuízo do fortalecimento das relações com os países desenvolvidos, tem diversificado suas parcerias e aprofundado o diálogo com atores de crescente importância internacional, como a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul, além de outros países emergentes, como os membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático - ASEAN, os países africanos e o Oriente Médio. Tem sido destacada a atuação do Brasil junto a esses parceiros, seja no plano bilateral, seja no contexto de mecanismos como o BRICS<sup>38</sup>, as cúpulas América do Sul-África - ASA e América do Sul-Países Árabes - ASPA e o IBAS<sup>39</sup>, que celebrou seu décimo aniversário em 2013.

No tocante ao relacionamento com a África, são fortes os laços humanos e históricos. O Brasil tem buscado, ademais, estreitar os laços políticos com o continente e aprofundar as relações econômicas, por meio da promoção dos vínculos comerciais, da geração de oportunidades de investimento e do financiamento de empresas brasileiras. Assume cada vez mais relevância a cooperação prestada pelo Brasil, que tem trazido benefícios, com reflexos em todos os âmbitos do relacionamento.

<sup>38</sup> Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

<sup>39</sup> Índia, Brasil e África do Sul.

Cabe destacar que, em 2013, a Presidente Dilma Rousseff realizou quatro viagens à África: em fins de fevereiro, para participar da III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo América do Sul-África - ASA, em Malabo, Guiné Equatorial, e para realizar visita à Nigéria, onde manteve encontro com o Presidente do país mais populoso da África e o principal parceiro comercial do Brasil no continente; em março, para participar do Fórum de Diálogo BRICS-África, no contexto da V Cúpula do BRICS, na cidade de Durban, África do Sul; em maio, para participar, como convidada especial, da comemoração do Jubileu de Ouro da União Africana, em Adis Abeba, Etiópia; e em dezembro, da cerimônia oficial de exéquias do ex-Presidente Nelson Mandela, na África do Sul, ocasião em que proferiu discurso.

Em Adis Abeba, a Chefe de Estado brasileira anunciou o perdão da dívida soberana de países africanos. A iniciativa alinha-se à prática concertada internacionalmente, com vistas a permitir que o peso da dívida não se transforme em impedimento do crescimento econômico e da superação da pobreza.

Com a presença da Presidente Dilma Rousseff, foi realizada sua V Cúpula dos BRICS, em Durban, onde dois temas foram objeto de maior foco: coordenação sobre assuntos de governança mundial e consolidação de agenda própria de cooperação. De especial destaque foram as decisões no sentido de estabelecer-se um Arranjo Contingente de Reservas, no valor de US\$ 100 bilhões, que funcionará como mecanismo de salvaguarda para eventuais crises de balanço de pagamentos, e de criar um novo Banco de Desenvolvimento, cujo capital inicial foi estimado em US\$ 50 bilhões. Trata-se de iniciativas que visam complementar os benefícios obtidos com as estruturas nacionais e multilaterais existentes e que não deixam de ter o efeito de estimular a aceleração da reforma da governança global na área econômico-financeira.

A cooperação sul-sul prestada pelo Brasil continuou a firmar-se como importante vertente de ação e faceta da identidade internacional do Brasil. Em 2013, o Brasil executou 141 ações de cooperação técnica bilateral na América Latina e Caribe, em benefício de 21 países. Na África, o Brasil desenvolveu cooperação técnica bilateral com 27 países, envolvendo a execução de 84 iniciativas. Há uma crescente demanda internacional de cooperação brasileira, com a consequente necessidade de recursos para sua implementação. Essa cooperação tem contribuído para o desenvolvimento inclusivo nos países beneficiários, além de irradiar seus benefícios para as áreas econômica e política do relacionamento.

Em setembro de 2013, a Presidente da República abriu o debate da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, destacando a gravidade das denúncias concernentes a atividades de uma rede global de espionagem eletrônica, as quais provocaram indignação e repúdio em amplos setores da opinião pública brasileira e internacional. A Presidente salientou que foram objeto de espionagem eletrônica não

apenas dados pessoais de cidadãos em todo o mundo, mas também comunicações de representações diplomáticas e informações empresariais de alto valor econômico e estratégico. Na oportunidade, qualificou essas atividades como clara afronta ao Direito Internacional e violação aos direitos humanos e a direitos civis. A Presidente afirmou que as tecnologias de telecomunicações e de informação não deveriam se converter em um novo campo de batalha entre os Estados, havendo anunciado que o Brasil apresentaria propostas para o estabelecimento de um marco civil multilateral para a governança e o uso democrático da Internet. Assim, o Brasil propôs à Assembleia Geral da ONU, em conjunto com a Alemanha, projeto de Resolução sobre o Direito de Privacidade na Era Digital, o qual foi aprovado em dezembro de 2013 por consenso entre os 193 Estados-membros da ONU.

Ainda na Assembleia Geral, a Presidente informou sobre os resultados da Conferência Rio+20, que incluiu a erradicação da pobreza na agenda de desenvolvimento sustentável, e ponderou que tais resultados deveriam ser tomados como eixo para os debates em torno da Agenda da ONU para o Desenvolvimento Pós-2015. O Brasil cumpriu compromisso voluntário assumido durante a Rio+20 e doou cerca de US\$ 6 milhões ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA para apoiar projetos em países em desenvolvimento. Adicionalmente, o Brasil lançou, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o Centro Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+20), com sede no Rio de Janeiro/RJ, o qual atuará na produção e difusão de conhecimento e soluções práticas em matéria de sustentabilidade.

Quanto ao regime internacional de combate à mudança do clima, o Brasil participou da negociação de novo instrumento jurídico ao amparo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - UNFCCC. Em 2013, realizou-se em Varsóvia, em novembro, a 19ª Conferência das Partes - COP-19 da UNFCCC resultando em progresso na negociação do referido instrumento. Esse processo terá continuidade em 2014, na COP-20, a realizar-se em Lima, com a expectativa de que possa ser concluído por ocasião da COP-21, a ser realizada em Paris, em 2015.

O Brasil tem participado de forma ativa dos principais foros internacionais sobre temas de energia, inclusive dos grupos temáticos no âmbito do G20. Aspecto basilar da atuação externa brasileira nesse campo é a promoção da integração energética regional, capaz de maximizar a segurança energética e de induzir o desenvolvimento da região. Encontra-se em curso esforço com vistas à elaboração de um Tratado Energético Sul-Americano. Prosseguem, igualmente, os esforços brasileiros destinados a transformar os biocombustíveis em *commodity* internacional.

Também cabe destacar o Brasil ter sediado, em 2013, o primeiro Fórum Mundial de Direitos Humanos e a II Conferência Global sobre Trabalho Infantil, que resultou na

aceitação do conceito de erradicação sustentada do trabalho infantil. No mesmo ano o Brasil empreendeu 95 ações de cooperação humanitária em 40 países da América Latina, África e Ásia.

A participação de tropas brasileiras em missões sob a égide da ONU contribui para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Ao integrar essas missões, o Brasil assume participação ativa na solução de problemas no âmbito internacional. Em 2013, o País manteve contingentes elevados em duas missões da ONU: a Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti - Minustah e a Força Interina das Nações Unidas no Líbano - Unifil. A Minustah tem contribuído para a estabilização político-institucional do Haiti e para o desenvolvimento socioeconômico daquele país. Além disso, o Brasil indicou o comandante do componente militar da missão das Nações Unidas de Estabilização do Congo - Monusco.

Em seu terceiro mandato no Conselho de Direitos Humanos da ONU, o Brasil trabalha pelo contínuo fortalecimento do órgão. No âmbito hemisférico, destaca-se a eleição em 2013 do brasileiro Paulo de Tarso Vannuchi para integrar a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos - OEA, no período 2014-2017.

No tocante ao grave conflito na Síria, o País apoiou as iniciativas para uma solução negociada, inclusive o acordo para eliminação do arsenal químico sírio firmado entre os Estados Unidos e a Rússia. Repudiou, a cada episódio, a violência e as violações dos direitos humanos ocorridas em território sírio. O Brasil contribuiu com US\$ 400 mil para os esforços de assistência humanitária a refugiados sírios, por intermédio do Alto Comissariado da ONU para Refugiados.

A diplomacia brasileira manteve-se atuante também na promoção da agenda multilateral do desarmamento. Comprometido com o objetivo de prevenir o tráfico ilícito de armas pequenas, armamento leve e munições, o Brasil participou, em março de 2013, da II Conferência das Nações Unidas que concluiu o Tratado sobre Comércio de Armas Convencionais.

No âmbito regional, destaque-se a realização, em janeiro de 2013, em Montevidéu, da VI Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), bem como a eleição do candidato brasileiro para a Secretaria Geral do Organismo para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe.

O Brasil seguiu empenhado em conduzir ações externas no plano econômico-comercial com vistas a coadjuvar os esforços de desenvolvimento da economia nacional. Além da intensificação das iniciativas de promoção comercial, prosseguiu-se o trabalho de obtenção de melhores condições de acesso a mercados por via das negociações internacionais.

Ao longo de 2013 o Brasil atuou intensamente na Organização Mundial do Comércio - OMC, que passou a ter como seu Diretor-Geral o brasileiro Roberto Azevêdo. A 9ª Conferência Ministerial, ocorrida em Bali, aprovou os primeiros acordos negociados na organização desde sua criação – amplamente positivos para o Brasil –, revitalizando a vertente normativa da OMC e reabrindo o caminho para a atualização e o fortalecimento do sistema multilateral de comércio. A Conferência Ministerial pôs fim a anos de paralisia da Rodada Doha e incumbiu à OMC a preparação de programa de trabalho para a retomada das negociações, com foco nos temas centrais da Rodada, de interesse primordial para o Brasil, sobretudo agricultura.

Ainda na OMC, o país participou ativamente das negociações relativas a distorções no comércio internacional. O Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças decidiu manter as discussões sobre taxas de câmbio e comércio internacional, com vistas a fortalecer a coerência entre OMC e Fundo Monetário Internacional - FMI. Quanto aos contenciosos comerciais, encerrou-se o caso Brasil-Estados Unidos sobre suco de laranja e houve continuidade na busca de soluções para o caso do algodão, sobre o qual o Brasil estuda medidas internas a serem adotadas se porventura a legislação americana não respeitar as decisões da OMC.

Ao mesmo tempo, o Brasil procurou avançar, juntamente com os parceiros do MERCOSUL, em processos de negociação comercial com terceiros países ou blocos. No âmbito das negociações MERCOSUL-União Europeia, tomou-se a decisão, em 2013, de transitar para a etapa de troca de ofertas de acesso a mercados em bens, serviços, investimentos e compras governamentais.

Dada a centralidade do tema da competitividade na atual etapa do desenvolvimento brasileiro, atribuiu-se também especial atenção ao fortalecimento e ampliação das parcerias em educação, ciência, tecnologia e inovação. Deu-se continuidade, nesse contexto, à execução do programa Ciência sem Fronteiras.

## **Soberania e defesa nacional**

Defesa nacional é assunto de Estado e requer planejamento e investimentos de longo prazo, dissuadindo ameaças externas e resguardando a soberania nacional. Além disso, incentivos estatais a investimentos relacionados à defesa nacional são dispensados de restrições estabelecidas pela OMC, o que explica seu uso intensivo pelos países mais desenvolvidos para fomentar suas respectivas indústrias nacionais.

Os países que integram o Conselho de Segurança da ONU na condição de membros permanentes continuam preponderantes nas decisões sobre questões internacionais mais

relevantes como intervenções militares e a posse de armas atômicas. Esses países concentram a produção industrial e o comércio de armas em âmbito mundial e desestimulam a adoção de políticas voltadas para fortalecer as indústrias por outros países.

O Brasil busca a solução pacífica de controvérsias, mas não ignora os riscos e ameaças decorrentes, por exemplo, da crescente demanda mundial por recursos naturais. Neste contexto, zela por seus interesses e busca reduzir a dependência de compras externas ao tempo em que amplia e diversifica seu parque industrial. Esta é a concepção que orienta a Política Nacional de Defesa - PND, a Estratégia Nacional de Defesa - END e o Livro Branco de Defesa - LBD, que em 2013 foram apreciados pelo Congresso Nacional.

Uma das diretrizes da END é capacitar a indústria nacional para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa. Nesse sentido, o Decreto nº 8.122, de 16 de outubro de 2013, regulamentou o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa e estabeleceu regras diferenciadas para a produção e aquisição de produtos de defesa, a fim de contribuir para o desenvolvimento da indústria nacional. Ao reduzir a importação de produtos de alto valor agregado, aperfeiçoa-se a base tecnológica nacional e ampliam-se os instrumentos disponíveis à indústria brasileira para tornar o País exportador nesse seleto nicho de produtos no mercado mundial de defesa.

Nos últimos anos, em sintonia com as diretrizes de política industrial consolidadas no Plano Brasil Maior, o Governo brasileiro vem investindo na modernização e na aquisição de meios terrestres, aéreos, navais e aeronavais, com vistas a reaparelhar as Forças Armadas e a aperfeiçoar os sistemas de apoio às atividades de defesa terrestre, aérea e naval. Os acordos firmados para realizar esses investimentos possuem cláusulas contratuais de transferência de tecnologia, materializando o esforço governamental de adquirir autonomia tecnológica em produtos de defesa.

Com relação aos meios terrestres, em 2013, priorizou-se o desenvolvimento de projetos voltados para a fabricação, no Brasil, de equipamentos militares. Os projetos Guarani, Astros 2020 e Rádio Definido por Software - RDS exemplificam a retomada da capacidade da indústria brasileira, particularmente na produção de viaturas blindadas, sistemas de armas e material de comunicações. Esses projetos visam equipar o Exército Brasileiro para ampliar sua capacidade dissuasória e sua mobilidade, além de proteger as estruturas estratégicas terrestres.

No que se refere à aquisição de meios aéreos, encontram-se em andamento: o Projeto H-XBR, que tem como objeto a compra dos helicópteros EC-725, de um consórcio constituído pelas empresas Helibras (brasileira) e Eurocopter (franco-alemã); e o Projeto F-X2, no qual a opção do Governo brasileiro pelo *Gripen* NG, de fabricação sueca, objetivou dotar a Força Aérea de caças mais modernos e promover não apenas a

transferência, mas também o desenvolvimento conjunto de novas tecnologias, permitindo aos dois países ocuparem nichos importantes no mercado internacional de caças.

No que se refere à revitalização e modernização da frota de aeronaves da FAB, em 2013 foi possível aprofundar os projetos F5-BR e A-1 (AM-X), sob a responsabilidade da Embraer e o Projeto P-3BR, sob os cuidados da EADS - *European Aeronautic Defence and Space Company*.

Além dos Projetos F5-BR e A-1 (AM-X), também teve prosseguimento o Projeto E-99M, que prevê a modernização de cinco aeronaves EMB-145, os quais serão dotados de equipamentos de alerta aéreo antecipado e controle, o que permitirá à FAB manter e ampliar a sua capacidade de execução de missões de controle, alarme em voo, reconhecimento eletrônico e, em caso de necessidade, como posto de comando.

Em 2013 os esquadrões de transporte aéreo e de patrulha ganharam mais segurança com a incorporação à frota da FAB de 12 unidades modernizadas, sendo 11 do tipo C-95M Bandeirante e uma P-95M Bandeirante-Patrulha. O Projeto Super Tucano AL-X foi concluído. As últimas quatro aeronaves foram incorporadas em 2013, completando 99 aeronaves produzidas pela Embraer e em operação na FAB.

No campo aeroespacial, destacam-se, em 2013, as seis missões de rastreamento, coordenadas pelo Centro de Lançamento da Barreira do Inferno - CLBI, dos foguetes lançados pela Agência Espacial Europeia - ESA. Isso inclui o rastreamento de veículos de transporte de satélites, para utilização nacional, tais como o Star One C3, Amazonas e seis Brasilsats. Outras importantes conquistas na área aeroespacial foram o término da construção da nova torre móvel de integração do Centro de Lançamento de Alcântara - CLA, que o capacitou para o lançamento de foguetes; e a conclusão da campanha de ensaios de separação em solo dos quatro propulsores do primeiro estágio do foguete VLS-1, com 100% de sucesso.

Em prosseguimento às ações governamentais em prol da defesa naval, aprimoraram-se os meios navais e aeronavais, com o intuito de reaparelhar a Marinha do Brasil, de modo a garantir a segurança das águas fluviais do território brasileiro e da navegação aquaviária.

O Programa de Desenvolvimento de Submarinos - Prosub ampliou a participação de empresas brasileiras que atuam de forma direta, indireta, esporádica ou temporária no programa. Atualmente, estão envolvidas mais de 600 empresas no fornecimento de bens e serviços em três áreas específicas: i) implantação dos estaleiros de construção e de manutenção e da Base Naval; ii) construção de quatro submarinos convencionais (S-BR); e iii) projeto e construção de um submarino com propulsão nuclear (SN-BR).

Mantiveram-se as negociações para financiar o Programa de Desenvolvimento de Meios de Superfície - Prosuper que contempla a obtenção de 11 navios, sendo cinco



navios-patrolha de 1,8 mil toneladas de deslocamento, cinco fragatas de 6 mil toneladas e um navio de apoio logístico de cerca de 23 mil toneladas, a serem construídos por estaleiros brasileiros e estrangeiros. O programa inclui, também, transferência de tecnologia, apoio logístico, requisitos de nacionalização e compensações.

Ainda em 2013, no âmbito do reaparelhamento da Marinha, houve a entrega do terceiro navio-patrolha oceânico de 1,8 mil toneladas, o Araguari; e a continuação da construção de cinco navios-patrolha de 500 toneladas, com previsão de entrega de duas unidades em 2014. Encontra-se também em construção o navio de pesquisa hidroceanográfico Vital de Oliveira, com a conclusão prevista para o final de 2014, equipado com laboratórios e equipamentos de última geração, com capacidade para acomodar cerca de 50 pesquisadores e operar a profundidades de até 4 mil metros. O navio atuará como uma importante plataforma científica e tecnológica na realização de levantamentos geológicos do fundo do mar.

Quanto à aquisição de meios aeronavais, deu-se prosseguimento ao processo de aquisição de seis helicópteros de múltiplo emprego MH-16, da empresa norte-americana Sikorsky Aircraft Corporation. Quatro já foram recebidos em 2012 e os dois restantes têm previsão de entrega para 2015.

O Governo brasileiro incentiva, assim, a indústria nacional por meio de amplo leque de compras governamentais relacionadas à defesa nacional. Quando não há ofertantes nacionais em condições de atender à demanda buscam-se parcerias com empresas estrangeiras, com a condição de que haja efetiva aprendizagem e incorporação tecnológica no Brasil.

O Governo brasileiro tem evitado, ademais, que o desenvolvimento das empresas brasileiras resulte na sua posterior venda ou apropriação por empresas estrangeiras. Da mesma forma, aprofunda as políticas de indução dos investimentos e incentiva o registro de patentes por empresas brasileiras, estimulando as sinergias entre tecnologias de interesse civil e militar.

O País também continua comprometido com seu Programa Antártico, a despeito das dificuldades resultantes do incêndio da Estação Antártica Comandante Ferraz. Em 2013 foram instalados na Antártica os chamados Módulos Emergenciais, que garantirão a continuidade das pesquisas brasileiras até que a nova base esteja concluída.

As Forças Armadas também vêm atuando em ações de apoio a órgãos, entes e entidades do Governo, em atividades de assistência a comunidades carentes; apoio à Defesa Civil em situações emergenciais e de calamidades; no combate a crimes ambientais; apoio na realização de grandes eventos; na garantia da lei e da ordem; ajuda humanitária em âmbito nacional e internacional e na realização de obras incluídas no PAC.



## ESTADO, FEDERALISMO, PLANEJAMENTO E GESTÃO

A atuação do governo para a implantação da estratégia de desenvolvimento com vistas a dar materialidade aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil afirma um Estado pautado pelos compromissos pactuados e firmados na Constituição Federal de 1988. O fortalecimento de um Estado democrático que tome uma postura ativa em prol do desenvolvimento, reforçando principalmente seus pilares sociais, é o cerne deste eixo da dimensão estratégica.

A atual estratégia consolida a visão de desenvolvimento já não mais associada exclusivamente ao crescimento econômico, tendo como parâmetro fundamental a redução das desigualdades com sustentabilidade. Tal visão implica em cobranças com um grau cada vez mais elevado de exigência em relação ao papel a ser desempenhado pelo Estado. Espera-se que o Estado se fortaleça em sua capacidade operacional e que se torne mais capacitado a exercer funções que implicam em maior abertura à participação social e um protagonismo na articulação, negociação e coordenação de políticas, inclusive sob o ponto de vista federativo.

A expansão da atividade estatal passa a ser pautada pelo fortalecimento da capacidade de administração, incluindo o planejamento e a gestão das políticas públicas, de regulação e de financiamento para cumprir objetivos de desenvolvimento que se estabeleçam em um redesenho da relação entre Estado e sociedade. Uma relação que se exige cada vez mais aberta a novos atores, mais transparente nos atos e no passo a passo das decisões de interesse público, mais participativa, para ver, criticar e rever iniciativas que entreguem soluções mais eficazes e duradouras. Para além da melhoria da qualidade dos serviços prestados, o Estado pauta-se, assim, pelo próprio aprimoramento constante da democracia.

Nessa linha, foi necessário agregar valor ao Estado incorporando marcos regulatórios, aprovados pelo Poder Legislativo, organizadores de sua ação para longo

prazo. A estruturação de políticas de Estado nas mais variadas áreas e agendas implica em transformações estruturais que exigem novas capacidades de planejamento da ação estatal.

De outro lado, a condução deliberada de uma estratégia de desenvolvimento exige um Estado capaz de gerir seus programas estruturantes com vistas a promover entregas à população que conduzam a uma sociedade menos desigual social e regionalmente. Nessa linha, a elevação da capacidade do Estado é buscada pela própria estruturação da administração pública, com incentivos à cooperação institucional e tratamento transversal e intersetorial de várias agendas, de forma a elevar a qualidade dos serviços entregues à população e aumentar a transparência com a qual presta esses serviços.

Além disso, especificidades do Estado brasileiro que, para além da sua ampla dimensão territorial e diversidade cultural, precisa dialogar com um federalismo tripartite singular, exige esforços de gestão para fazer com que as políticas públicas, de responsabilidades muitas vezes compartilhadas, alcancem os cidadãos onde são mais necessárias.

A afirmação da estratégia de desenvolvimento também tem exigido do Estado a coordenação dos instrumentos econômicos em favor do desenvolvimento, criando as condições necessárias para o financiamento do investimento ao tempo em que fortalece seu papel regulador. Tem ocorrido a ampliação das parcerias com o setor privado e o reforço paralelo do investimento público, fortalecendo o seu papel na coordenação da estratégia e a importância da articulação dos seus instrumentos para a promoção do desenvolvimento nacional.

## **Estado e desenvolvimento: coordenação dos investimentos e regulação**

Para viabilizar a estratégia de desenvolvimento inclusivo foi necessário reforçar gradualmente o protagonismo do Estado como um ator central, condizente com sua responsabilidade, atuante no combate às desigualdades e na promoção do bem-estar social. Nessa linha, o Governo Federal vem estimulando a ampliação dos investimentos no país, utilizando recursos próprios e, de maneira crescente, fazendo parcerias com estados, municípios e iniciativa privada.

Notadamente, a consideração da multiplicidade brasileira e sua efetiva inclusão na trajetória de desenvolvimento nacional exige um esforço de articulação federativa constante. A estruturação de um Sistema Nacional de Planejamento, que considere as diferentes perspectivas na consolidação da estratégia de desenvolvimento a partir

da cooperação entre os entes federados em torno do planejamento, foi elemento estruturante da ação do governo em 2013.

Além disso, houve um conjunto de medidas institucionais que fortaleceu de forma sistêmica esse modelo de atuação do Estado. Em 2013, foi criada a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A., que tem por objetivo diminuir os custos associados a projetos de infraestrutura por meio da diminuição dos valores relativos às transações de seguros ligados às operações. Foi ainda desenvolvido o mercado de debêntures de infraestrutura, que podem ser emitidas para financiar projetos estruturantes, garantindo tratamento tributário diferenciado para seus investidores.

Outra ação de impacto é a estruturação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal - FUNPRESP que, além de garantir os direitos relacionados à previdência do servidor, cria uma capacidade de poupança robusta que pode apoiar o financiamento de projetos estruturantes no país.

É preciso ressaltar que essas ações compõem um quadro maior do processo de fortalecimento institucional, que ocorreu mediante a criação de órgãos de governo dedicados exclusivamente a articular e gerir políticas voltadas a públicos específicos e a expansão e a instituição de novos direitos. Na mesma toada cabe mencionar a reestruturação de setores fundamentais à redução das desigualdades e ao desenvolvimento sustentável, como o Ministério da Pesca e Aquicultura, e a priorização das estruturas responsáveis pelas áreas de desenvolvimento rural e meio ambiente.

O fortalecimento da função reguladora também foi essencial, na medida em que o setor privado assume papel cada vez mais relevante nas parcerias com o Estado, para a execução da estratégia de desenvolvimento. Isso se reflete em toda uma cesta de garantias de direitos e ampliação da qualidade de vida da população, a partir de áreas reguladas pelo Estado, como na saúde, onde a Agência Nacional de Saúde - ANS atuou de forma incisiva na proibição da comercialização de planos de saúde que não respeitavam os direitos dos usuários.

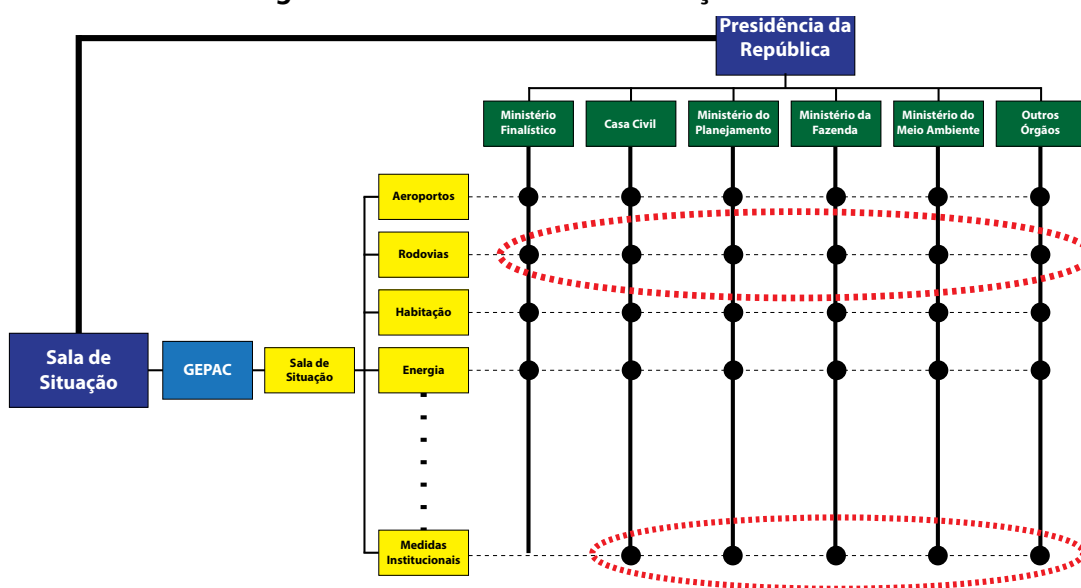
O ritmo do investimento público, de outro lado, também se manteve acelerado. A principal carteira do Governo Federal, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2, apresentou até dezembro de 2013 dados que atestam o compromisso com a ampliação do nível de investimentos por parte do Estado. O valor anual empenhado do PAC 2 relativo ao orçamento da União em 2013 avançou, superando em 17% o verificado em 2012, somando um total de R\$ 63,1 bilhões. Considerando os investimentos das empresas estatais e do setor privado, os investimentos em 2013 do PAC 2 superaram R\$ 300 bilhões, conforme apontam os dados do 9º balanço do PAC.

Para dar suporte ao programa, foram necessárias inovações na gestão como a implantação de um modelo de governança que permite a rápida solução de entraves,

garantindo o acompanhamento intensivo das ações em andamento, aliadas a um processo de transparência ativa com prestações de conta trimestrais sobre o andamento de todos os projetos. O PAC garante o fluxo permanente de recursos para as obras de infraestrutura e eleva a eficiência do gasto público, uma vez que torna obrigatórias as transferências relacionadas aos projetos da carteira, permitindo que uma ampla gama de políticas públicas beneficie municípios e cidadãos mais necessitados da ação do Estado. A redução das contrapartidas e a facilitação do acesso a projetos pelos municípios complementam o processo que tem facilitado a execução descentralizada do programa e fortalecido a cooperação federativa.

O PAC se estabelece como um instrumento de coordenação horizontal e intersetorial do investimento. Em função do intenso diálogo federativo e da indução que enseja ao setor privado, a execução do programa impacta decisivamente o nível agregado de investimento no país, reforçando deliberadamente a estratégia de desenvolvimento que promove.

**Figura 20 – Sistema de coordenação do PAC**



Fonte: SEPAC/MP.

Ademais, para a elevação do investimento a patamares capazes de acionarem os motores propulsores da estratégia de desenvolvimento, foi preciso aperfeiçoar as legislações que regulamentam a forma de operar do Estado. Nesse sentido, o Governo consolidou o avanço conseguido pela aprovação do Regime Diferenciado de Contratações - RDC, tornando mais ágil o processo licitatório e de contratos firmados pelo poder público. A experiência já obtida com a aplicação do novo marco regulatório representado pelo RDC reafirma os compromissos com a melhoria da qualidade e com a redução dos custos dos empreendimentos.

O RDC, resultante do aprendizado e aprimoramento derivado da experiência prévia com os pregões e concessões, possibilita a agilidade com a redução do prazo

necessário para o processo licitatório e viabiliza o controle dos custos associados aos empreendimentos. Algumas das novas características desse modelo são: a) a contratação integrada, que transfere para as empresas a responsabilidade pelos projetos das obras; e b) a inversão de fases, quando somente a empresa vencedora do certame tem a sua documentação analisada, o que confere maior celeridade ao processo. Apenas na Infraero, em 2013, as licitações interrompidas por interposição de recursos na modalidade tradicional superaram os 40%, enquanto as que foram conduzidas na modalidade RDC tiveram interposições em apenas 5% dos casos. O Decreto 8.080/2013, que altera a lei que institui o RDC, trouxe outros aperfeiçoamentos que poderão dar maior celeridade à execução das obras do PAC, como o uso de registro de preços em obras de projeto básico ou executivo padronizados, como é o caso das creches, quadras esportivas, UPAs e UBSs, beneficiando estados e municípios que, sem a necessidade de deliberar isoladamente um processo licitatório específico, podem aderir a atas de procedimentos licitatórios conduzidos normalmente por órgãos federais com larga experiência em aquisições governamentais, como é o caso do FNDE, na área da educação.

No que se refere aos estímulos à indústria nacional, além da expansão dos investimentos em infraestrutura, o Governo continuou em 2013 a promover a desoneração tributária em setores chaves da economia (como destacado no capítulo de macroeconomia) e a utilizar margens de preferência para compras de produtos nacionais em licitações durante o exercício. Os Decretos nº 7.903/2013 e nº 8.002/2013 estabeleceram margens de 15% a 25% para a aquisição de equipamentos de tecnologia de informação e comunicação como transmissores, emissores e roteadores e para máquinas agrícolas como tratores, plantadores e cultivadores. A participação dos produtos nacionais nas vendas internas totais no atacado para o setor de máquinas agrícolas e rodoviárias subiu dos já satisfatórios 96% para mais de 98%, ratificando a orientação do país no apoio à indústria nacional.

As compras públicas de bens e serviços pelo Governo Federal alcançaram R\$ 68,4 bilhões em 2013, assumindo papel importante dinamizador da economia. A modalidade pregão eletrônico representou 60% dos procedimentos realizados, frente a 46% em 2012, o que conferiu maior celeridade aos processos, além de oferecer melhores condições para que pequenas e médias empresas participassem dos certames.

As compras públicas têm importante impacto na dinamização da atividade econômica, podendo mobilizar tanto as grandes indústrias quanto os pequenos produtores. Destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, que completou 10 anos de execução em 2013, ano no qual alcançou R\$ 5,3 bilhões de investimento público. Ao lado da criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER, que representa mais um estágio do fortalecimento institucional do Estado para apoiar o setor, tem contribuído para a redução das desigualdades entre o rural e

o urbano e garantido as condições adequadas de produção para a população que gera grande parcela dos alimentos consumidos no país.

O Governo Federal possui ainda uma agenda transversal de projetos e atividades, elaborada no âmbito da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, orientada para melhoria da eficiência e modernização da gestão pública, com foco em prover meios, habilidades e tecnologia para que os diferentes setores do governo possam entregar seus resultados com uso racional dos recursos. A Central de Compras e Contratação é um dos resultados concretos da atuação da referida Câmara.

## **Planejamento e federalismo: superando os desafios da gestão pública compartilhada**

Para executar a estratégia de desenvolvimento em consideração às características singulares do federalismo brasileiro, o Governo Federal tem envidado esforços para estabelecer uma cooperação federativa estruturadora da capacidade do Estado em atender às demandas da população.

A cooperação entre os três entes federativos é fundamental para que as políticas públicas alcancem eficazmente o cidadão. Para tanto, o Governo opera com o Comitê de Articulação Federativa - CAF, instituído pelo Decreto nº 6.181/2007, como instância de diálogo entre a União e os municípios brasileiros. O CAF se constitui em um espaço democrático, participativo e de construção de consensos, contando com a participação de 18 representantes das três entidades nacionais de representação dos municípios brasileiros, a Associação Brasileira de Municípios - ABM; a Frente Nacional de Prefeitos - FNP; e a Confederação Nacional dos Municípios - CNM, além de representantes de dezoito órgãos federais afetos mais diretamente às questões que envolvem os municípios.

Em 2013, atenção especial foi dada aos municípios, visto que cerca de 70% das administrações regionais foram renovadas no pleito eleitoral de 2012. Assim, várias ações de promoção das políticas federais juntos aos municípios foram desenvolvidas, visando a garantir a continuidade da oferta de serviços públicos para a população. No primeiro ano do novo ciclo de gestões municipais, os municípios elaboraram seus Planos Plurianuais - PPA, principal instrumento de planejamento de médio prazo consolidado pela Constituição Federal de 1988. Em 2013, o Governo Federal, com o apoio dos governos estaduais, capacitou mais de mil servidores públicos para elaboração de PPAs, de modo a estimular que esses instrumentos abordem estrategicamente o desenvolvimento dos territórios, contem com participação social nos momentos de elaboração e gestão e sejam articulados com as demais esferas federativas.



Para tanto, a experiência do Governo Federal na reestruturação do seu Plano Plurianual foi fundamental. O Plano Mais Brasil, o PPA do Governo Federal para o período 2012-2015, trouxe inovações que possibilitaram evoluir a partir de seu caráter contábil de orçamento plurianual e permitiram comunicar, com mais transparência, as grandes metas e compromissos do governo. Além disso, reforçou seu caráter de participação social, com a criação do Fórum Interconselhos – composto por representantes da sociedade civil de vários Conselhos de políticas setoriais do Governo Federal –, que foi envolvido não apenas na elaboração, mas também no monitoramento do plano.

Na mesma medida em que são obtidos avanços na estruturação do planejamento e gestão estratégica na administração pública federal, deve ser aprofundado o diálogo federativo em torno do planejamento e dos Planos Plurianuais, o instrumento que explicita a estratégia de desenvolvimento dos governos para o médio prazo e estabelece as conexões com o orçamento público. É, portanto, fundamental que a concertação em torno do planejamento promova o fortalecimento da participação social e reconheça as dinâmicas e estratégias em curso nos territórios antes da proposição de novos investimentos.

Esse esforço foi traduzido nas Agendas de Desenvolvimento Territorial - ADT, que representam a inserção da dimensão territorial no planejamento, e consistem na articulação dos PPAs Federal e Estaduais por intermédio do mapeamento em cada estado das estratégias de desenvolvimento em curso e do conjunto de intervenções estruturantes públicas e privadas, incluindo a análise do potencial de cooperação federativa a partir da identificação de convergências, complementaridades e conflitos entre as intervenções federais e estaduais. Entende-se que a articulação federativa em torno das ADTs permite ao Estado e à sociedade ter maior clareza sobre essas estratégias, inclusive suas lacunas, agregando qualidade no exercício permanente do planejamento público, pelo reconhecimento dos múltiplos recortes que referenciam a ação estatal. Em 2013, 21 Estados aderiram ao programa e foram parceiros do Governo Federal na capacitação dos municípios e na discussão sobre o desenvolvimento territorial.

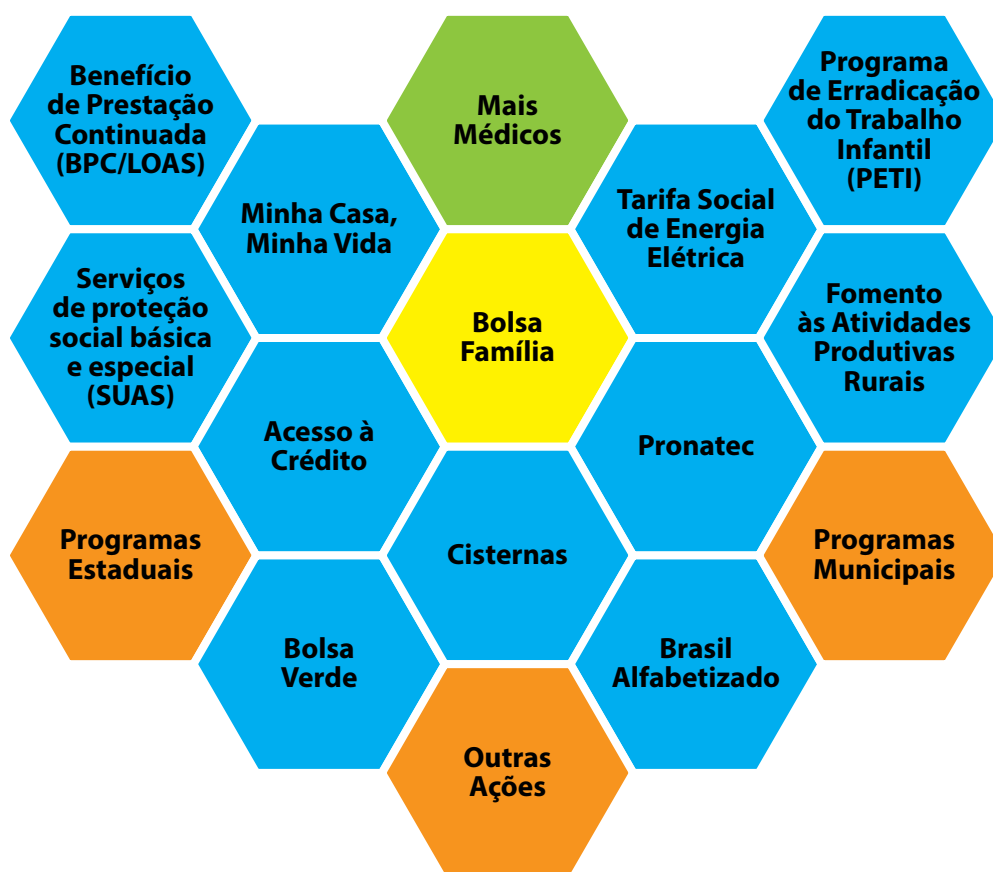
Nessa construção, novos atores revelaram-se extremamente relevantes para o processo. Os consórcios municipais, por refletirem uma dinâmica social, política e institucional já existente, que se sobrepõem às regionalizações artificialmente construídas, são reconhecidos como parceiros-chave nesse sistema. O apoio permanente à constituição de consórcios públicos intermunicipais e interfederativos, e o incentivo para o desenvolvimento do processo de planejamento articulado com os entes federativos com que se relacionam tais consórcios, podem resultar na superação de alguns problemas de escala e de dificuldades institucionais de alguns municípios para a implementação das políticas públicas.

De outro lado, há evidências concretas da importância do envolvimento de todos os entes federados na consecução das políticas públicas. Muitas vezes, é justamente

nos territórios com estruturas institucionais mais frágeis que o Estado precisa se fazer presente. O Plano Brasil Sem Miséria é um bom exemplo disso, pois representa uma importante inovação na gestão das políticas públicas com intenso diálogo federativo.

O Plano BSM tem contribuído para a superação da miséria no Brasil, sustentado na premissa de um sistema único de assistência social e na convergência de várias políticas públicas em torno de três eixos estruturantes: transferência de renda; acesso a serviços; e inclusão produtiva. As políticas são endereçadas ao público-alvo do Plano em respeito à diversidade territorial, às especificidades do rural e urbano, às diferenças regionais, à questão ambiental, entre outros. Ademais, a referência do Cadastro Único como porta de entrada ao programa fortalece a intersetorialidade e consolida a transversalidade de ação.

**Figura 21 – Cadastro Único – porta de entrada para o Brasil Sem Miséria**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O BSM consolida ações estratégicas articuladas e interfederativas. Seus eixos e suas metas só podem ser plenamente alcançados por meio de um esforço conjunto e articulado de toda a federação. Com foco voltado para a coordenação e cooperação entre os entes federativos, o Governo Federal estabelece as diretrizes gerais para ação pública, bem como as normas que orientam a gestão e a avaliação do programa. Os governos estaduais fornecem suporte aos municípios, que por sua vez são responsáveis pelo

cadastro e pela efetiva operacionalização de parte das políticas públicas compreendidas no Plano.

Partindo de uma estratégia de pactuação que se inicia pelas regiões brasileiras, o Brasil Sem Miséria celebrou Pactos Regionais com objetivo de firmar compromissos entre a União e os 27 governadores da federação, tendo a interveniência dos presidentes das associações municipalistas em cada estado. Os Pactos expressam compromissos públicos e republicanos que estabelecem as competências e responsabilidades de cada ente na execução das ações propostas pelo Plano, promovendo sua implementação de forma coordenada nos eixos de Garantia de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços.

Da mesma forma, o Governo Federal também vem realizando, em parceria com os estados e municípios, expressivos investimentos em infraestrutura. Após décadas de modestos investimentos no setor, o Brasil retomou o planejamento em setores estratégicos, está elevando a competitividade do país e melhorando a qualidade de vida do brasileiro. Além das inovações de gestão do PAC já mencionadas, que permitiram avanços significativos na execução descentralizada para estados e municípios, a própria definição da carteira de projetos exige um esforço de planejamento nacional, com intenso diálogo federativo.

Por seu turno, a agilidade da gestão é um imperativo para que o PAC possa dialogar com as demandas mais urgentes da população, oportunizando o oferecimento de respostas mais enfáticas às demandas das ruas, vocalizadas nas manifestações populares no Brasil em junho de 2013. O Pacto pela Mobilidade Urbana disponibilizou aos estados e municípios R\$ 50 bilhões de investimentos no setor, e os projetos vêm sendo apresentados e anunciados desde então, revelando o esforço de diálogo federativo e de construção cotidiana pelo Governo Federal de um Estado mais atento às demandas sociais.

Por meio do BNDES, o Governo Federal lançou em 2012 o programa de Apoio ao Investimento dos Estados e do Distrito Federal - PROINVESTE, com uma dotação de R\$ 20 bilhões para projetos que poderiam ser contratados até 31 de dezembro de 2013. Até dezembro de 2013, o PROINVESTE já havia desembolsado R\$ 14,53 bilhões para 14 estados nas cinco regiões do país, fortalecendo a capacidade de investimento dos estados, que são parceiros na dinamização da economia e na promoção das políticas públicas que a sociedade almeja.

O fortalecimento do planejamento e da gestão e a efetivação dos investimentos em cooperação federativa resultam na redução das desigualdades regionais. Essa tem sido uma diretriz constante na atuação do Governo Federal, cabendo destacar que, entre 2003 e 2010 – conforme os últimos dados divulgados pelo IBGE –, as taxas médias de crescimento anual das economias do Norte (5,4%), Centro-Oeste (5%) e do Nordeste (4,9%) foram superiores à média nacional (4,4%) e às taxas verificadas no Sudeste

(4,5%) e no Sul (3,4%). Na mesma linha, em 2013 a relação entre o maior PIB per capita estadual sobre o menor PIB per capita estadual atingiu o índice de 8,04, contra o índice de 8,56 apurado em 2008.

Além disso, a realização da primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional marcou o engajamento em torno do tema da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

## **Participação social, transparência e serviços públicos para o cidadão**

O Governo Federal se pauta pela abertura permanente para o diálogo, debate de ideias e construção de soluções para as demandas da população. Em 2013, foram realizadas 10 Conferências Nacionais, totalizando a realização de 97 conferências nacionais sobre 43 temas diferentes desde 2003, sendo que outras 9 estão agendadas para 2014. O crescimento da participação social vem sendo diretamente estimulado e apoiado pelo Governo Federal.

Em 2013, foi apresentado no Fórum Interconselhos o relatório de monitoramento participativo para o primeiro ano do PPA 2012-2015, com foco nas agendas transversais de políticas públicas (conforme mencionado no capítulo sobre o sistema de proteção social). O escopo foi definido conjuntamente entre governo e sociedade civil, e seu conteúdo foi amplamente divulgado e debatido, sendo referência para outros espaços de participação social que têm ampliado e garantido sua interlocução com o Estado. O documento, denominado Monitoramento Participativo das Agendas Transversais, apresenta os avanços conquistados em diversos campos das políticas sociais, como a diminuição da diferença de anos de escolaridade entre a população negra e não negra, e a redução do analfabetismo entre as mulheres. A precisão na comunicação desses resultados foi possibilitada pela mudança institucional na concepção do Plano Plurianual, que passou a declarar os compromissos do governo para o seu período de vigência, conferindo maior transparência e capacidade de acompanhamento dos resultados pela população.

Em resposta às reivindicações por melhorias na qualidade dos serviços públicos, com maior foco em saúde e educação, o Governo Federal tomou importantes medidas durante o ano. Conforme mencionado anteriormente, destaca-se a aprovação da Lei 12.858/2013, que vincula 75% das receitas provenientes dos *royalties*, da participação especial e de acordos de individualização de produção decorrentes da exploração do petróleo no pré-sal à educação (os demais 25% desses recursos foram destinados à saúde) e destina à educação e saúde 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, cuja principal fonte de receita é a parcela do óleo excedente pertencente à União instituída

pelo regime de partilha. Na saúde, o Programa Mais Médicos resultou na distribuição, orientada pela demanda, de profissionais capacitados para prestarem atendimento em localidades com falta de pessoal. Serão 51 milhões de pessoas beneficiadas, a serem atendidas por mais de 14 mil novos médicos. O programa inclui ainda a ampliação dos cursos de medicina no país, especialmente nas áreas com menor grau de cobertura desses cursos.

Além disso, o Governo Federal colocou em consulta pública dois importantes debates com foco na participação social como ingrediente essencial da gestão pública: a Política Nacional de Participação Social e o Compromisso Nacional pela Participação Social. O Compromisso Nacional pela Participação Social é um documento que reflete os debates estabelecidos entre o Governo Federal, estados, municípios e o Distrito Federal sobre a necessidade de reconhecer a participação social como estratégica para a democratização das decisões sobre políticas públicas.

Ainda em relação ao avanço nas políticas sociais, há que se destacar o Projeto de Lei 6.738/2013. O PL prevê a instituição de cotas para negros em concursos de ingresso no serviço público federal, representando importante contribuição à promoção da igualdade de oportunidades no País, ainda marcado pela exclusão social ancorada na raça. A política afirmativa visa tornar o perfil racial dos servidores da Administração Pública Federal (30% são negros) mais representativo da composição racial da sociedade brasileira (50,74% são negros). Com a medida, espera-se também sensibilizar outros Poderes e entes da federação, e até mesmo o setor privado, a adotarem institutos semelhantes para o combate à desigualdade racial.

O trabalho do Governo Federal para promover o desenvolvimento e o bem estar para a população deve ser emoldurado por um processo transparente de relacionamento com a sociedade. A transparência do setor público vem sendo buscada ativamente, garantida por meio da Lei de Acesso à Informação - LAI, mecanismo a partir do qual já se realizaram 86.661 pedidos de informação em 2013, dos quais 85.549 (98,7% do total) foram tratados e respondidos dentro do prazo estipulado. A transparência, adotada como regra basilar da gestão pública, tem o poder de mobilizar o controle social sobre as políticas públicas, além de prevenir a corrupção e a ineficiência no âmbito do Estado brasileiro. Além da Lei de Acesso à Informação, em 2013 foram editados ainda os seguintes diplomas legais, que complementam um tripé legislativo fundamental para mobilizar a integridade da gestão pública e prevenir a corrupção e o malfeito:

- Lei 12.813/2013: Lei de Conflito de Interesse, define as situações de conflito que podem ocorrer durante e após o exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal, estabelece formas do agente público se prevenir da ocorrência do conflito de interesses e prevê punição severa ao servidor ou funcionário público que se encontrar em alguma dessas situações.

- 
- Lei 12.846/2013: vem sendo chamada de Lei Anticorrupção, por prever a responsabilização objetiva, no âmbito civil e administrativo, de empresas corruptoras que praticam atos lesivos contra a administração pública. A norma prevê aplicação de multas em desfavor da empresa que praticar o ato lesivo.

Como resultado das escolhas estratégicas e práticas de gestão adotadas pelo Governo, está em curso a construção de um Estado de Bem Estar Social com características próprias, centrado no desenvolvimento social e econômico sustentáveis, estruturado para garantir a participação da sociedade e orientado para a redução das desigualdades sociais e regionais com valorização do diálogo federativo e voltado para concretizar os comandos constitucionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

**A**o longo deste relatório, verificou-se que o ano de 2013 – segundo ano de vigência do PPA 2012-2015 –, foi caracterizado pela continuidade do processo de consolidação do modelo de desenvolvimento inclusivo, que tem promovido avanços importantes para a sociedade brasileira, ao estimular o crescimento econômico em equilíbrio com a distribuição de renda e qualidade de vida da população. As políticas de transferência de renda e de valorização do salário mínimo fizeram expandir para milhares de brasileiros os benefícios econômicos e sociais do desenvolvimento, propiciando o acesso a um padrão de vida mais digno, retirando da pobreza milhares de famílias e introduzindo-as no mercado consumidor.

Na dimensão econômica, houve continuidade da estratégia de incentivo ao crescimento com estímulos à ampliação dos investimentos, ao fortalecimento do mercado interno e à redução da vulnerabilidade externa, com preservação da estabilidade macroeconômica. O PAC manteve seu ritmo de aumento do número de empreendimentos e do volume de recursos, sendo o principal indutor do investimento no país. Enquanto a taxa de desemprego permaneceu em trajetória descendente, o processo de expansão de empregos apresentou variação positiva, com mais de um milhão de novos postos formais de trabalho gerados em 2013. Esses dois movimentos, aliados a uma política de valorização do trabalho assalariado, por meio de ganhos reais no salário mínimo, refletem o entendimento de que o trabalhador é o maior gerador da riqueza de um país, bem como a importância da melhoria da renda familiar como variável de inclusão no padrão de desenvolvimento que está em curso há mais de uma década.

Os ganhos em renda e a distribuição mais igualitária da riqueza repercutem na dimensão social na forma de maior acesso a bens e serviços públicos, o que impõe ao Estado, notadamente em sua vertente reguladora, que mobilize e organize a oferta

com o padrão de qualidade esperado pelo cidadão. Sob essa premissa, constatou-se em 2013 a busca constante pelo aperfeiçoamento da ação estatal, seja via aumento dos investimentos – como na destinação dos *royalties* do petróleo para educação e saúde, e dos recursos para o Pacto da Mobilidade Urbana –, seja por meio de soluções inovadoras – como o Programa Mais Médicos –, seja pela ampliação dos programas em andamento – como no caso do Programa Minha Casa, Minha Vida e do Pronatec.

A estratégia de desenvolvimento também foi marcada, em 2013, pela continuidade de ações em prol da sustentabilidade ambiental e da promoção do desenvolvimento regional como aspectos transversais a serem considerados pelo conjunto das políticas públicas.

Da mesma forma, deu-se prosseguimento ao aperfeiçoamento da inserção internacional soberana, notadamente na busca do fortalecimento de um bloco sul-americano, com esforços para a redução das assimetrias regionais, e o estímulo à maior independência tecnológica da indústria nacional de defesa, fazendo uso de acordos que têm na transferência de tecnologia requisito indispensável, como foi o exemplo da aquisição dos caças suecos Gripen NG, no final de 2013.

O fortalecimento da capacidade do Estado de prestar serviços públicos adequados às necessidades sociais é essencial para o sucesso da estratégia de desenvolvimento. Para isso, o Estado deve ser capaz de inovar em sua atuação e ser hábil para adaptar suas estruturas e regramentos, produzindo arranjos institucionais e modelos de planejamento, gestão e execução capazes de compreender e atender tanto a um projeto nacional quanto às diversas realidades regionais. O Regime Diferenciado de Contratações - RDC, e as Agendas de Desenvolvimento Territorial - ADT, são exemplos que representam esse esforço de mudança do Estado para atender de forma cada vez mais ágil e adequada às demandas da sociedade.

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

Além dos programas temáticos, que orientam e expressam as ações governamentais de entregas de bens e serviços à sociedade, o próximo volume também apresenta a execução orçamentária e financeira, em 2013, dos programas de gestão, manutenção e apoio ao Estado. Assim, ao lado do detalhamento das políticas finalísticas do Governo Federal, quantificam-se as ações de apoio governamental expressas nos programas de gestão.

A tabela a seguir resume a execução orçamentária do PPA 2012-2015, no exercício 2013.



**Tabela 7 – Execução orçamentária do PPA 2012-2015, em 2013  
(valores em R\$ bilhões)**

| Programas   | Autorizado*    | Executado**  |
|---|----------------|--------------|
| <b>Programas Temáticos</b>                                  | <b>852,4</b>   | <b>713,9</b> |
| Políticas Sociais   | 625,1          | 563,2        |
| Políticas de Infraestrutura                                 | 157,4          | 120,1        |
| Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental          | 42,3           | 20,3         |
| Políticas de Soberania, Manutenção e Serviço ao Estado      | 27,6           | 10,3         |
| <b>Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado</b> | <b>246,8</b>   | <b>231,1</b> |
| <b>Total</b>  | <b>1.099,2</b> | <b>945,0</b> |

\* LOA + Créditos adicionais.

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

Fonte: SIOP/MP.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Verifica-se que, em 2013, a execução orçamentária do Plano, considerando-se recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e créditos adicionais, alcançou R\$ 945 bilhões, o que representa 86% do total autorizado. Os programas temáticos responderam por 75,5% da execução total, somando R\$ 713,9 bilhões, enquanto o conjunto dos programas de gestão representou 24,5% (R\$ 231,1 bilhões) do total orçamentário executado pelo Plano. Em linha com a estratégia inclusiva de desenvolvimento apresentada neste volume do relatório, sobressai a escala dos recursos orçamentários executados no âmbito dos programas sociais, em 2013: R\$ 563,2 bilhões ou 59,6% do executado pelo PPA.

Por fim, indica-se que a materialização das políticas públicas que integram o PPA 2012-2015 conta ainda com recursos extra-orçamentários originários de fundos públicos, recursos próprios de empresas estatais, depósitos compulsórios, crédito direcionado, entre outros, o que evidencia a amplitude do Plano e da pactuação social a ele subjacente. Nesse sentido, destaque-se, em 2013: a importância dos desembolsos do BNDES, de R\$ 190 bilhões, para o financiamento das micro e pequenas empresas, do investimento e da infraestrutura no país; a relevância dos R\$ 122,7 bilhões do crédito rural aplicado na agricultura empresarial (dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Plano Safra 2012/2013); a contratação de R\$ 109,2 bilhões de operações de crédito imobiliário com recursos da caderneta de poupança (Abecip e BCB); a crescente importância do financiamento subsidiado à habitação popular, decorrente da entrega de mais de um milhão e meio de moradias no âmbito da segunda etapa do Programa Minha Casa Minha Vida (9º Balanço do PAC 2); a centralidade dos R\$ 19,2 bilhões em empréstimos para agricultores familiares (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário); e a atuação do Banco do Nordeste e do Banco da Amazônia para a redução das desigualdades regionais.

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



Ministério do  
Planejamento

