



**BRASIL EM
DESENVOLVIMENTO
2014**

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS



VOLUME 2



BRASIL EM DESENVOLVIMENTO

2014

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Editores

Leonardo Monteiro Monasterio

Marcelo Côrtes Neri

Sergei Suarez Dillon Soares

VOLUME 2

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



**BRASIL EM
DESENVOLVIMENTO**

2014

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ipea

Brasília, 2014

Editores

Leonardo Monteiro Monasterio

Marcelo Côrtes Neri

Sergei Suarez Dillon Soares

VOLUME 2

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Projeto

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Série

Brasil: o estado de uma nação

FICHA TÉCNICA

Editores

Leonardo Monteiro Monasterio

Marcelo Côrtes Neri

Sergei Suarez Dillon Soares

Consultor técnico

Ruy Silva Pessoa

Apoio técnico

Marly Matias Silva

Brasil em desenvolvimento 2014 : estado, planejamento e políticas públicas / [editores: Leonardo Monteiro Monasterio, Marcelo Côrtes Neri, Sergei Suarez Dillon Soares]. – Brasília : Ipea, 2014. 2 v. : gráfs., mapas color. – (Brasil: o Estado de uma Nação)

Projeto: Perspectivas do desenvolvimento brasileiro.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-237-0

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Desenvolvimento Social. 3. Desenvolvimento Regional. 4. Estado. 5. Políticas Públicas. 6. Investimentos. 7. Desigualdade Regional. 8. Distribuição Geográfica. 9. Brasil. I. Monasterio, Leonardo Monteiro. II. Neri, Marcelo Côrtes. III. Soares, Sergei Suarez Dillon. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	IX
PARECERISTAS	XI
PARTE I	
POLÍTICAS AMBIENTAIS	15
CAPÍTULO 1	
A AGENDA DE DESENVOLVIMENTO PÓS-2015: A QUESTÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	17
José Feres Eustáquio Reis	
CAPÍTULO 2	
BIODIVERSIDADE E SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS: UMA AGENDA POSITIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	41
Júlio César Roma	
CAPÍTULO 3	
A DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA COMO FORMA DE VIABILIZAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL	61
Regina Helena Rosa Sambuichi Ernesto Pereira Galindo Michel Ângelo Constantino de Oliveira Rodrigo Mendes Pereira	
CAPÍTULO 4	
DESAFIOS DA CADEIA DE RESTAURAÇÃO FLORESTAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.651/2012 NO BRASIL	85
Ana Paula Moreira da Silva Henrique Rodrigues Marques Mariah Sampaio Ferreira Luciano Thaiane Vanessa Meira Nascente dos Santos Ana Magalhães Cordeiro Teixeira Regina Helena Rosa Sambuichi	
CAPÍTULO 5	
CAMINHOS PARA UMA MELHOR GOVERNANÇA NA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA	103
Adriana Maria Magalhães de Moura	

PARTE II	
POLÍTICAS REGIONAL E URBANA	131
CAPÍTULO 6	
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO CONTINUADA	133
Guilherme Mendes Resende	
Aristides Monteiro Neto	
João Carlos Magalhães	
Alexandre Gervásio de Sousa	
CAPÍTULO 7	
MOBILIDADE URBANA: O BRASIL EM TRANSFORMAÇÃO. O PAPEL DO IPEA NA CONSTRUÇÃO DO PACTO DA MOBILIDADE.....	169
Vicente Correia Lima Neto	
Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho	
Renato Nunes Balbim	
CAPÍTULO 8	
PARA ALÉM DO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL?	191
Cleandro Krause	
Renato Balbim	
Vicente Correia Lima Neto	
PARTE III	
ESTADO BRASILEIRO	211
CAPÍTULO 9	
DEZ ANOS DE REFORMAS NA JUSTIÇA: RESULTADOS E DESAFIOS.....	213
Alexandre Samy de Castro	
Alexandre dos Santos Cunha	
CAPÍTULO 10	
CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: PASSADO, PRESENTE E FUTURO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO	231
Alexandre de Ávila Gomide	
Fabio de Sá e Silva	
Roberto Rocha C. Pires	
CAPÍTULO 11	
A PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO PÓS-1988: TENDÊNCIAS RECENTES E DESAFIOS	247
Acir Almeida	
CAPÍTULO 12	
PARTICIPAÇÃO SOCIAL: INSTITUCIONALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO AO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	261
Joana Luiza Oliveira Alencar	

CAPÍTULO 13	
PADRÕES DE GOVERNANÇA PRESIDENCIAL E DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO.....	279
Antonio Lassance	
CAPÍTULO 14	
GASTO PÚBLICO DESIGUAL E ARRANJO FEDERATIVO REGIONAL NO BRASIL.....	303
Constantino Cronemberger Mendes	
Paulo de Tarso Linhares	
Roberto Pires Messenberg	
CAPÍTULO 15	
A INTERAÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E GOVERNO FEDERAL: COLABORAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E APERFEIÇOAMENTOS REGULATÓRIOS POSSÍVEIS.....	329
Felix Lopez	
Laís de Figueirêdo Lopes	
Baiena Souto	
Diogo de Sant’Ana	
CAPÍTULO 16	
AVALIANDO O MODELO DE GOVERNANÇA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	347
Lucia Helena Salgado	
Eduardo Pedral Sampaio Fiuza	
CAPÍTULO 17	
UMA BREVE NOTA SOBRE FINANCIAMENTO PRIVADO DE LONGO PRAZO E INVESTIMENTOS	373
Gabriel Godofredo Fiuza de Bragança	
CAPÍTULO 18	
O DESAFIO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	379
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira	
Almir de Oliveira Junior	
Helder Rogério Sant’ana Ferreira	
PARTE IV	
RELAÇÕES INTERNACIONAIS	397
CAPÍTULO 19	
O BRASIL E AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR	399
Renato Baumann	
André Pineli	
CAPÍTULO 20	
AS FUNÇÕES DAS FORÇAS ARMADAS E OS RUMOS DO PODER MILITAR NO BRASIL	417
Rodrigo Fracalossi de Moraes	
Edison Benedito da Silva Filho	

CAPÍTULO 21

O BRASIL E A PARCERIA GLOBAL NO CONTEXTO DE UMA AGENDA
PÓS-2015 PARA O DESENVOLVIMENTO: TENDÊNCIAS E INCERTEZAS..... 445
Guilherme de Oliveira Schmitz

CAPÍTULO 22

A COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL: ELEMENTOS PARA
REFLEXÃO E PROSPECÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA EM FORMAÇÃO 465
João Brígido Bezerra Lima
Rodrigo Pires de Campos
José Romero Pereira Júnior

CAPÍTULO 23

A POLÍTICA COMERCIAL DO BRASIL: SITUAÇÃO ATUAL E PROPOSTAS
DE MUDANÇAS 493
Ivan Tiago Machado Oliveira
Marcelo José Braga Nonnenberg
Flávio Lyrio Carneiro

APRESENTAÇÃO

Há cinquenta anos, quando o Ipea foi criado, os brasileiros tinham expectativa de vida de 57 anos e pouco menos de 40% dos adultos eram analfabetos. Nossa renda *per capita* era inferior à do Paquistão de hoje.¹ Apesar de todos os percalços e oscilações, houve notáveis avanços. Atualmente, a expectativa de vida de um recém-nascido é de 74 anos, e o analfabetismo caiu para 8,2%. Neste ínterim, a renda *per capita* foi triplicada.

Desde o seu nascimento, em 1964, o Ipea acompanhou e influenciou o desenvolvimento brasileiro. Inúmeras políticas econômicas, setoriais, ambientais e sociais foram influenciadas pelo instituto, a partir da elaboração de diagnósticos, montagem de bancos de dados, avaliação de programas e desenhos de propostas, de forma direta ou indireta – neste caso, pelos seus quadros cedidos a outros órgãos do Estado. Praticamente não há tema relevante que não tenha sido examinado pelos pesquisadores do Ipea.

Nesta publicação comemorativa, ao invés de celebrar suas conquistas passadas, optou-se por fazer aquilo que é o *Leitmotiv* do instituto: vislumbrar o futuro e ajudar o país a construí-lo.

O Ipea publica o *Brasil em desenvolvimento* desde 2005,² e um tema é escolhido a cada edição. Nesta, buscou-se reunir contribuições para as políticas públicas que possam ser implementadas no horizonte da próxima década, nas mais diversas áreas. A fim de fornecer o pano de fundo e apontar os principais desafios, restrições e oportunidades, há também capítulos que traçam as perspectivas para cada área. A decisão de centrar a publicação em tais contribuições justifica-se pela missão da instituição e pelo próprio momento por que passa a sociedade brasileira.

Nas últimas décadas, o Brasil se mostrou capaz de continuar o seu processo de desenvolvimento, reduzindo desigualdades e promovendo avanços sociais, mesmo em um ambiente internacional e macroeconômico conturbado. Há, contudo, desafios no horizonte. Em um país diverso, desigual e complexo como o Brasil, não poderia ser diferente. Não se trata apenas de evitar a chamada armadilha da renda média, que impediria os países menos desenvolvidos de finalmente se aproximarem dos desenvolvidos. Trata-se de corrigir distorções, antecipar demandas e aprimorar políticas públicas, para que as melhorias continuem e não haja retrocessos.

Os capítulos que compõem esta publicação refletem a diversidade temática e metodológica do Ipea. Em textos assinados pelos pesquisadores do instituto, foram cobertos múltiplos campos. Indo muito além da visão ultrapassada de que o desenvolvimento se dá apenas na esfera econômica, os autores se voltam para a realidade brasileira contemporânea, tratando de uma miríade de aspectos nos âmbitos social, político, ambiental, de segurança e internacional.

1. Brasil, US\$ 2.472; Paquistão, US\$ 2.494 (dados de 2010). Fonte: <http://www.ggdcc.net/maddison/maddison-project/data/mpd_2013-01.xlsx>.

2. Inicialmente, chamava-se *Brasil: o Estado de uma nação*.

A teoria e a experiência ensinam que não cabe uma visão fragmentada sobre o desenvolvimento. Mesmo assim, o livro está organizado nas seções voltadas para as áreas de macroeconomia e produtividade, estudos setoriais e infraestrutura, políticas sociais, regionais e ambientais, Estado, e relações internacionais. Obviamente, há conexões entre esses temas, e optou-se por agrupá-los mais como um procedimento editorial, e não por acreditarmos que possam ser tratados separadamente. No mesmo sentido, a ordem das seções, iniciando nas questões mais relacionadas à macroeconomia e finalizando com a inserção do país no mundo, deve ser entendida como uma forma de organizar o pensamento sobre o Brasil, não refletindo a importância relativa das diversas áreas.

Centrar o *Brasil em desenvolvimento 2014* nas propostas dos pesquisadores é a oportunidade de dar visibilidade e consequência à sua produção. O Ipea produziu mais de 2 mil *Textos para Discussão*, sendo 1 mil deles apenas na última década. Apesar do elevado número de *downloads* e ampla circulação, por vezes as propostas de políticas públicas estão dispersas nos textos e nem sempre chegam aos formuladores com a agilidade necessária. Aqui reunidas, as contribuições podem alcançar de forma integrada o seu público-alvo.

O agradecimento aos autores dos capítulos do *Brasil em desenvolvimento 2014* deve ser estendido aos demais pesquisadores, aos pareceristas e ao pessoal de suporte técnico. A elaboração e publicação de um livro deste porte, em um curto intervalo de tempo, só é viável quando há união da instituição em torno de seu objetivo maior.

Leonardo Monteiro Monasterio
**Coordenador de Desenvolvimento Federativo do Instituto de
Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**

Marcelo Côrtes Neri
Ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)

Sergei Suarez Dillon Soares
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

PARECERISTAS

Alexandre Marinho

Ana Paula Bruno

Anna Peliano

Aristides Monteiro Neto

Bruno Oliveira Cruz

Carlos Alvares da Silva Campos Neto

Carlos Antônio Brandão

Carlos Henrique Leite Corseuil

Carlos Marcos Batista

Carlos Milani

Carlos Mussi

Carlos Alberto de Mattos Scaramuzza

Cleandro Henrique Krause

Constantino Cronemberger Mendes

Edison Benedito da Silva Filho

Enid Rocha Andrade Silva

Fabiano Mezadre Pompermayer

Fabio Giambiagi

Fabio de Sá e Silva

Felix Garcia Lopez

Gabriel Godofredo Fiuza de Bragança

Gabriel Coelho Squeff

Gesmar Rosa dos Santos

Giorgio de Antoni

Giorgio Romano

Goetz Schoth

Habib Jorge Fraxe Neto

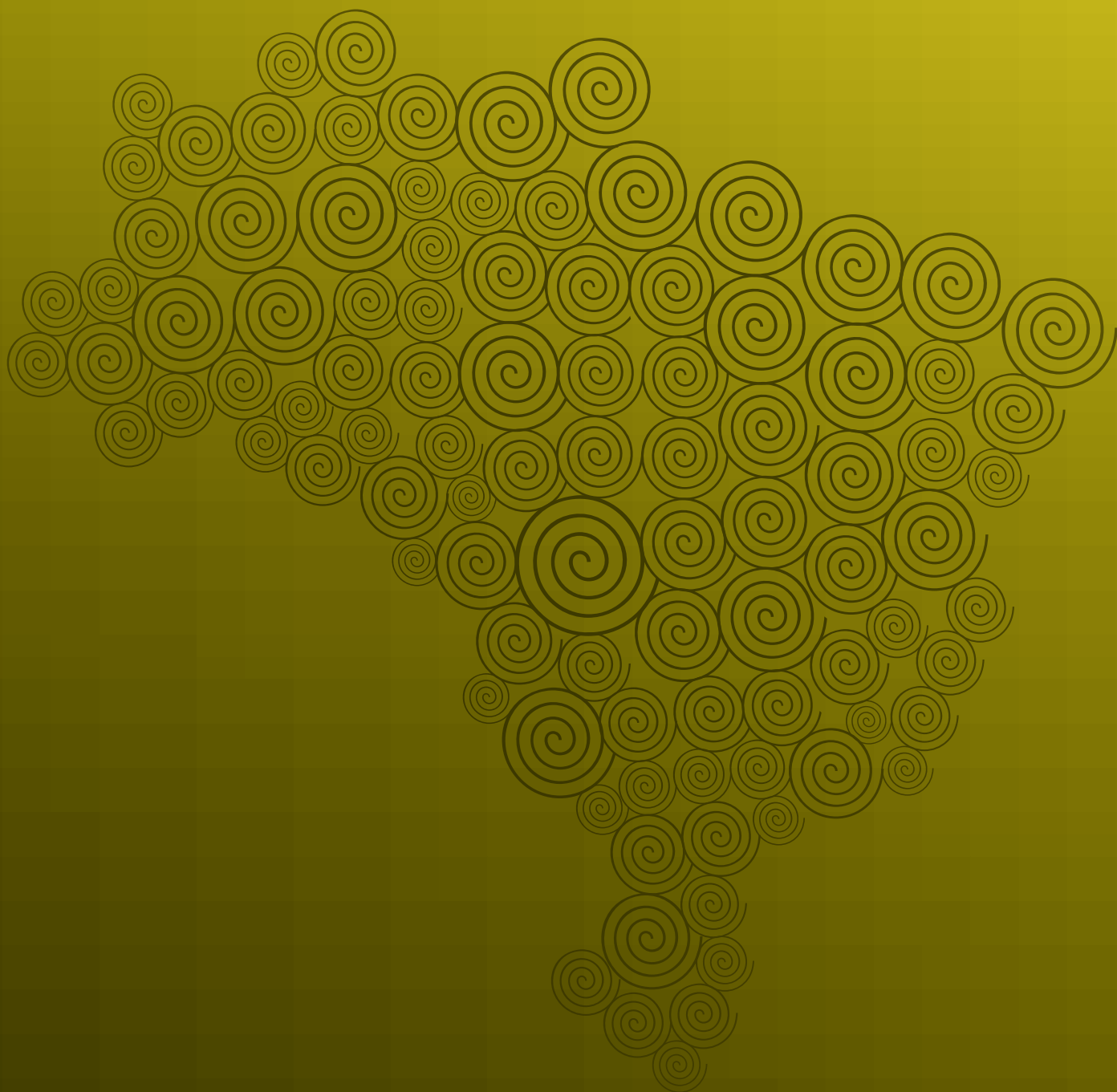
João Maria de Oliveira
Jorge Abrahão de Castro
José Celso Pereira Cardoso Júnior
José Gabriel Porcile
José Juliano de Carvalho Filho
José Ronaldo de Castro Souza Júnior
José Tavares de Araujo jr.
José Gomes Temporão
Júlio César Roma
Katia Rocha
Leonardo Alves Rangel
Luseni Maria Cordeiro de Aquino
Manuel José Forero González
Marcelo Nonnenberg
Marcio Bruno Ribeiro
Márcio de Oliveira Júnior
Mauro Oddo Nogueira
Nilo Luiz Saccaro Júnior
Patrícia Alessandra Morita Sakowski
Regina Helena Rosa Sambuichi
Reginaldo Mattar Nasser
Renata Bichir
Renato Sérgio de Lima
Roberto Ellery
Rodrigo Leandro de Moura
Rudi Rocha
Rute Imanishi Rodrigues
Ruy Silva Pessoa

Pareceristas

Sérgio Francisco Piola

Vera Schattan Ruas Pereira Coelho

Vera Thorstensen



Parte I

POLÍTICAS AMBIENTAIS

A AGENDA DE DESENVOLVIMENTO PÓS-2015: A QUESTÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

José Feres¹
Eustáquio Reis²

1 INTRODUÇÃO

Em setembro de 2000, líderes de 189 países reuniram-se na chamada Cúpula do Milênio, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU). A cúpula deu origem à Declaração do Milênio, que definiu as diretrizes da agenda de desenvolvimento da ONU até o ano de 2015. A eliminação da extrema pobreza e da fome do planeta foram identificadas como os desafios prioritários da agenda. Para enfrentá-los, foram estabelecidos os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Estes objetivos desdobravam-se em ações específicas de combate à fome e à pobreza, associadas à implementação de políticas de saúde, saneamento, educação, habitação, promoção da igualdade de gênero e meio ambiente.

Em setembro de 2011, a ONU criou um painel de alto nível responsável pela formulação da agenda de desenvolvimento para o período pós-2015.³ A equipe de especialistas realizou uma revisão crítica dos ODMs, identificando seus avanços e suas limitações. As análises reconhecem que os ODMs contemplam aspectos sociais, econômicos e ambientais. No entanto, estas três dimensões não recebem o mesmo peso e são abordadas de forma não integrada. Grande parte dos objetivos foca a dimensão social do desenvolvimento,⁴ negligenciando suas relações com fatores econômicos e ambientais. Por exemplo, o combate à fome está estreitamente associado à questão da segurança alimentar, que por sua vez requer a utilização de práticas agrícolas sustentáveis e gestão racional de recursos hídricos. No entanto, as discussões sobre este objetivo no âmbito dos ODMs não abordam de forma integrada o combate à fome e a conservação dos recursos naturais.

Além do tratamento não integrado, a questão ambiental é abordada de forma limitada. O objetivo 7, que trata especificamente do meio ambiente, não menciona a questão da gestão de recursos naturais, entre outras omissões. Ademais, as metas associadas à garantia da sustentabilidade ambiental carecem de objetividade e não estão fundamentadas em avaliações científicas das restrições ambientais.

A agenda de desenvolvimento pós-2015, que sucederá os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, terá como desafio integrar a sustentabilidade às demais dimensões do desenvolvimento.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Assessoria do Gabinete da Presidência do Ipea.

3. *UN System Task Force Team on the Post-2015 UN Development Agenda*.

4. Os objetivos de 2 a 6, e em grande parte o objetivo 1, referem-se à dimensão social do desenvolvimento. Desta forma, pode-se considerar que o aspecto social é o cerne de seis entre os oito objetivos do milênio.

Duas questões surgem diante deste esforço. A primeira diz respeito à construção de indicadores de sustentabilidade. Como desenvolver métricas que abranjam as múltiplas dimensões do desenvolvimento sustentável e tenham foco prático, contribuindo assim para o aprimoramento da tomada de decisão por parte de formuladores de políticas públicas? A segunda questão refere-se ao tratamento balanceado e integrado das dimensões econômica, social e ambiental. As metas dos ODMs, como mencionado, priorizaram os objetivos sociais. A redefinição das metas, integrando as três dimensões do desenvolvimento sustentável, ocupa lugar de destaque nos debates em torno da definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que pautarão a agenda de desenvolvimento pós-2015.

Este capítulo discute essas duas questões cruciais para a definição de uma agenda de desenvolvimento pós-2015, e está dividido em quatro seções. A seção 2 faz uma revisão crítica dos principais indicadores de sustentabilidade, destacando as dificuldades conceituais e operacionais para se incorporar a dimensão ambiental aos indicadores de desenvolvimento. A seção 3 trata dos desafios da integração das metas ambientais à estratégia de desenvolvimento. Por fim, a seção 4 sintetiza as principais conclusões.

2 INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE: O DIFÍCIL CONSENSO

Indicadores de sustentabilidade desempenham múltiplas funções. Ao definirem métricas para a mensuração do desempenho de um país ou região, estes indicadores podem servir como instrumentos de monitoramento de metas de desenvolvimento sustentável e assim contribuir para o aprimoramento da tomada de decisão por parte de formuladores de políticas públicas. Eles auxiliam ainda na incorporação de conhecimentos de base científica ao planejamento e à execução de políticas, bem como permitem avaliar o desempenho de um país ao longo do tempo ou fazer comparações internacionais. O reconhecimento da importância dos indicadores ambientais tem sido reiterado nas diversas conferências multilaterais sobre meio ambiente e desenvolvimento. Em particular, o capítulo 40 da Agenda 21 conclama os países, bem como órgãos multilaterais e organizações não governamentais (ONGs), a desenvolverem e implementarem indicadores de sustentabilidade que possam dar respaldo à formulação de políticas públicas.

Como observa Veiga (2009), apesar do consenso em torno do papel crucial dos indicadores socioambientais, não tem havido sequer aquele mínimo de convergência que seria necessário para que houvesse a legitimação de algum – ou alguns – dos numerosos indicadores propostos. Mais de quinze anos após a divulgação dos Princípios de Bellagio para a elaboração de indicadores de desenvolvimento sustentável (IISD, 2000), é praticamente impossível vislumbrar alguma forma de mensurar o desenvolvimento sustentável que tenha ampla aceitação e respeite os critérios norteadores de Bellagio (box 1). As controvérsias em torno dos diferentes indicadores envolvem diversas discussões de natureza conceitual e operacional, tais como as dificuldades metodológicas para se definir a unidade de mensuração – unidades monetárias *versus* unidades físicas – e o grau de substituição entre os diferentes tipos de capital – físico, humano e natural.

Esta seção tem por objetivo fazer uma revisão crítica dos principais indicadores de sustentabilidade disponíveis. A seção está dividida em três subseções. A primeira discute os chamados

sistemas de indicadores. A segunda trata dos indicadores sintéticos que se propõem a medir o desenvolvimento ambiental em termos monetários. Por fim, a última subseção trata dos indicadores físicos de desenvolvimento sustentável.

BOX 1

Crítérios para a construção de indicadores de sustentabilidade – os Princípios de Bellagio

Em 1996, um grupo internacional de especialistas reuniu-se no Centro de Estudos da Fundação Rockefeller, em Bellagio (Itália), para avaliar o estado da arte dos indicadores de sustentabilidade. As discussões deste encontro resultaram em uma lista de dez critérios gerais para a elaboração de indicadores, que ficaram conhecidos como os Princípios de Bellagio.

Os Princípios de Bellagio podem ser resumidos da seguinte maneira:

Princípio 1 (consistência conceitual): indicadores de sustentabilidade devem estar fundamentados em uma clara definição do conceito de sustentabilidade e nos objetivos que definem esta perspectiva.

Princípio 2 (visão holística): indicadores ambientais devem considerar o estado e a evolução do sistema como um todo e dos seus subsistemas social, ecológico e econômico. Os indicadores devem ainda considerar as consequências positivas e negativas das ações antrópicas sobre o sistema e seus componentes, refletindo custos e benefícios tanto em termos monetários como não monetários.

Princípio 3 (equidade): as avaliações devem considerar questões de equidade entre as gerações atual e futuras.

Princípio 4 (abrangência): as avaliações devem ter uma abrangência adequada em termos geográficos e temporais. Neste sentido, os indicadores devem adotar horizontes que contemplem as necessidades das gerações presente e futuras, bem como ser capazes de captar impactos globais e locais.

Princípio 5 (foco prático): as avaliações devem se basear em um conjunto explícito de categorias que liguem perspectivas e metas a indicadores.

Princípio 6 (transparência): os indicadores devem basear-se em metodologias e dados claros e acessíveis, bem como explicitar as hipóteses adotadas e potenciais fontes de incerteza.

Princípio 7 (comunicação eficiente): os indicadores devem ser desenvolvidos de modo a corresponder aos anseios de usuários e da sociedade, bem como ter a clareza suficiente para que sejam capazes de mobilizar a opinião pública e os formuladores de política pública.

Princípio 8 (representatividade): de modo a garantir sua legitimidade, o indicador deve ser representativo dos diversos grupos sociais. Sua formulação deve contar ainda com a participação de tomadores de decisão, de modo a reforçar sua capacidade de influenciar as políticas públicas.

Princípio 9 (acompanhamento permanente): os indicadores devem ser constantemente atualizados, de modo a possibilitar o acompanhamento de tendências e o ajuste do indicador frente às mudanças nos subsistemas social, ecológico e humano.

Princípio 10 (capacidade institucional): a elaboração/atualização/documentação dos indicadores deve contar com os recursos financeiros, humanos e tecnológicos necessários.

Dadas as dificuldades conceituais e operacionais envolvidas na incorporação da dimensão ambiental aos indicadores de desenvolvimento, o cumprimento dos Princípios de Bellagio ainda representa um desafio para a construção de indicadores de desenvolvimento sustentável. A falta de consenso acerca de um indicador representativo pode ser entendida como o reflexo das limitações dos diferentes indicadores propostos em atenderem os critérios aqui enumerados.

Elaboração dos autores.

2.1 Sistemas de indicadores

Os sistemas de indicadores se propõem a definir um conjunto de indicadores que sejam capazes de mensurar as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável, sem, no entanto, agregá-los em um índice sintético. O esforço em nível internacional para a construção e o desenvolvimento de sistemas de indicadores foi liderado pela Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS) das Nações Unidas. Este movimento, deflagrado em 1992, pôs em marcha um programa de trabalho composto por diversos estudos e intercâmbio de informações, para concretizar as disposições do capítulo 40 da Agenda 21, que tratam da relação entre meio ambiente, desenvolvimento sustentável e informações para a tomada de decisão. Em 1996, a CDS publicou o documento *Indicators of Sustainable Resources: framework and methodologies*, também chamado de *Livro Azul*. Este documento produziu um conjunto de 134 indicadores, reduzido a cinquenta indicadores na última revisão.⁵

No Brasil, a principal iniciativa de produção de sistemas de indicadores é a publicação pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. O projeto do IBGE é baseado no movimento internacional liderado pela CDS, e toma como referência as recomendações da edição de 2001 do *Livro Azul*. Publicados inicialmente em 2002, os indicadores de desenvolvimento sustentável do IBGE foram atualizados nos anos de 2004, 2008, 2010 e 2012 (IBGE, 2002; 2004; 2008; 2010).⁶

Em sua versão mais recente, o sistema conta com 55 indicadores. A estruturação do sistema de indicadores do IBGE segue o marco ordenador proposto pela CDS, que os organiza em quatro dimensões: ambiental, social, econômica e institucional. Seguindo a recomendação da CDS, os indicadores originalmente propostos pela comissão foram expandidos com a inclusão de indicadores de importância específica no contexto do desenvolvimento sustentável brasileiro. Desta forma, na dimensão ambiental, o IBGE produz os indicadores originalmente propostos pela CDS relativos aos temas atmosfera, terra, água doce, oceanos, áreas costeiras e biodiversidade. Além destes, o IBGE adicionou o tema saneamento, que reúne os indicadores relacionados a abastecimento de água, esgotamento sanitário, a coleta e ao destino do lixo. Na dimensão social, o IBGE explora o tema da equidade de maneira mais detalhada que na proposta de indicadores original da CDS, de forma a explicitar o grave problema das desigualdades no Brasil. Desta forma, a questão da desigualdade de renda é destacada por meio de sua análise desagregada segundo o sexo e a raça, bem como é dado destaque à questão das desigualdades regionais.

Deve-se ressaltar ainda que, enquanto as dimensões econômica e social apresentam uma boa cobertura por parte dos indicadores, as dimensões ambiental e institucional ainda possuem importantes lacunas. Com efeito, conforme reconhecido pelo IBGE (2010), os temas ambientais são recentes e não contam com larga tradição de produção de estatísticas no Brasil.

5. Além do núcleo de cinquenta indicadores, a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS) definiu ainda um conjunto de 46 indicadores auxiliares.
6. Deve ser também mencionado o sistema de indicadores GeoBrasil, iniciativa conjunta do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). No entanto, este sistema de indicadores não vem sendo atualizado.

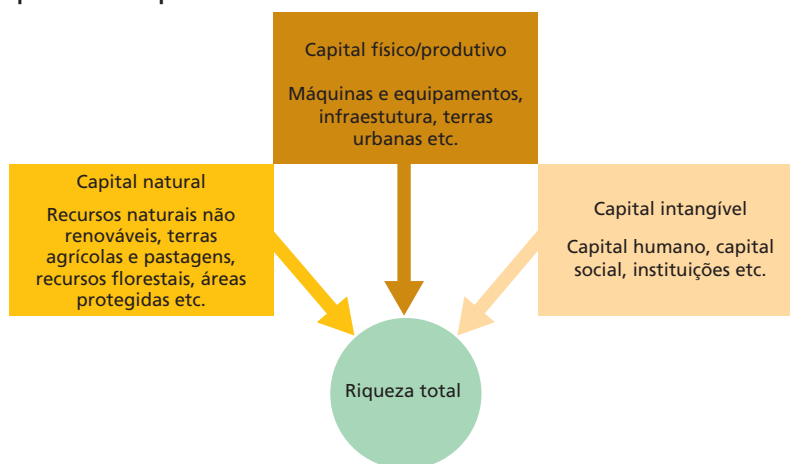
Isto resulta em uma menor disponibilidade de informações para a construção dos indicadores requeridos para uma abordagem mais completa. Por esta razão, permanecem algumas lacunas importantes entre as quais destacam-se o uso da água, a erosão e a perda do solo. No que diz respeito à dimensão institucional, temas como a organização da sociedade civil e sua participação na formulação e implementação de políticas ainda não foram adequadamente equacionados.

A principal limitação dos sistemas de indicadores diz respeito à sua dificuldade em propiciar uma visão sintética do progresso em direção ao desenvolvimento sustentável. Estes sistemas geralmente são compostos por um grande número de variáveis que, apesar de cobrirem diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável, não possuem um nível de agregação que permita identificar a trajetória de sustentabilidade do país. Ao tratar indicadores de forma isolada, estes sistemas ferem o Princípio de Bellagio da comunicação eficiente, diluindo sua capacidade de influência sobre a opinião pública e na formulação de políticas. Apesar de seu reduzido poder de influência sobre a governança socioambiental, os sistemas de indicadores possuem um importante papel, uma vez que se constituem em fontes de informações a partir das quais indicadores de desenvolvimento sustentável sintéticos podem ser construídos.

2.2 Indicadores monetários

Os indicadores de desenvolvimento sustentável baseados em um conceito expandido de capital vêm ganhando crescente atenção no debate público. De maneira geral, estes indicadores tentam calcular o estoque de riqueza nacional como uma função da soma e da interação entre diferentes formas de capital. Além do capital físico/produtivo tradicionalmente adotado nos sistemas de contas nacionais, são contabilizados ainda o capital natural e o capital intangível (figura 1). O processo de agregação para a construção destes indicadores requer que as diferentes formas de capital consideradas sejam expressas em termos comuns, geralmente em unidades monetárias.

FIGURA 1
Conceito expandido de riqueza



Fonte: Banco Mundial.

O indicador monetário de maior popularidade é a poupança genuína, proposto pelo Banco Mundial (World Bank, 1997). O conceito de poupança genuína – ou poupança líquida ajustada – procura incorporar a variação do estoque de recursos naturais e a degradação ambiental no arcabouço das contas nacionais. Ampliar o conceito de poupança para se incluir a exploração dos recursos naturais é uma extensão natural do conceito de poupança. De fato, a redução do estoque de recursos naturais pode ser interpretada como uma perda de ativos. Caso este desinvestimento em capital natural não esteja sendo compensado pelo investimento em outras formas de capital, o país estaria em uma trajetória não sustentável. Desta forma, o indicador de poupança genuína tenta apontar a taxa com que a riqueza nacional, incluindo os recursos humanos e naturais, é criada ou destruída.

A poupança genuína basicamente procura indicar se a riqueza “aparente” decorrente do acúmulo de capital físico – medido como componente do produto interno bruto (PIB) – está sendo neutralizada pela degradação de outras formas de capital. Seu cálculo tem como ponto de partida o sistema de contas nacionais convencionais. Em linhas gerais, subtrai-se da poupança interna bruta a depreciação do capital fixo e dos recursos naturais, enquanto adiciona-se o investimento em educação. Os gastos com educação são uma *proxy* para o aumento do capital humano.

A fórmula adotada pelo Banco Mundial para o cálculo da poupança genuína é expressa por:

$$GS = S + EDU - DE - DM - DF - DCO_2 - DMP$$

em que:

GS = poupança genuína;

S = poupança líquida;

EDU = gastos com educação (*proxy* para capital humano);

RE = depleção dos recursos energéticos (petróleo, gás natural e carvão);

RM = depleção de recursos minerais;

RF = depleção de recursos florestais;

DCO₂ = danos associados às emissões de CO₂; e

DMP = danos associados à poluição do ar por materiais particulados.

O pressuposto teórico da poupança genuína é de que a sustentabilidade requer a manutenção constante do estoque de riqueza ampliado. A partir deste pressuposto, a interpretação do indicador é simples e intuitiva. Um valor negativo para a poupança genuína significa que a perda de capital natural não está sendo compensada por investimentos em capital humano ou aumento da base de capital físico. Desta forma, a economia estaria em uma trajetória não sustentável. Já um indicador com sinal positivo indica que a riqueza total não está sendo reduzida: eventuais perdas de estoque de recursos naturais são repostas por investimento em capital humano e/ou capital físico.

O cálculo da poupança genuína do Equador para o período 1970-1994 é um dos exemplos mais conhecidos da aplicação deste indicador (Kellenberg, 1996). A poupança interna bruta equatoriana durante o período analisado esteve a maior parte do tempo acima de 20% do PIB, alcançando picos de 30%. No entanto, uma vez descontada a redução do estoque de recursos naturais decorrentes da atividade petrolífera, a poupança genuína mostrou-se próxima de zero e mesmo negativa em alguns anos. Os resultados negativos em termos de poupança genuína, associados à redução da base de recursos naturais, podem ser interpretados como sinal de oportunidades perdidas em termos de desenvolvimento sustentável. De fato, a trajetória equatoriana mostra-se insustentável uma vez que as receitas decorrentes da exploração de recursos naturais não foram reinvestidas no aumento do capital humano ou físico. Kellenberg (1996) apresenta o baixo nível de investimento em educação como a questão prioritária, ao afirmar que se o capital natural fosse convertido em capital humano, a poupança genuína do país não seria tão baixa.

O exemplo equatoriano destaca duas vantagens dos indicadores monetários de desenvolvimento sustentável. Primeiramente, sua estrutura contábil permite uma fácil assimilação por parte de agentes públicos ligados às áreas de finanças e planejamento. Além disso, suas implicações em termos de recomendações de políticas públicas são claras e objetivas. Não obstante sua aderência ao Princípio de Bellagio da *comunicação eficiente*, o que contribui para sua proeminência no debate público, os indicadores monetários não estão isentos de críticas. Em primeiro lugar, devem-se destacar as dificuldades em se imputar valores monetários a bens e serviços ambientais. Apesar dos avanços metodológicos no campo da valoração ambiental, a forma adequada de se calcular o valor econômico dos recursos naturais ainda permanece uma questão controversa. Além das dificuldades de ordem metodológica, devem ser também citadas as limitações empíricas decorrentes da indisponibilidade de dados.

De fato, a contabilidade de recursos naturais que possuem valor de mercado, tais como petróleo e recursos minerais, parece bem consistente e já foi incorporada ao cálculo da poupança genuína. Por seu turno, devido a dificuldades de valoração, o indicador não considera em seus cálculos as funções ecossistêmicas desempenhadas pelos recursos naturais, como o sequestro de carbono, a proteção dos mananciais e a manutenção da biodiversidade. O indicador ignora ainda o valor de opção e o valor de existência de recursos naturais. Tais omissões tendem a subestimar o valor do capital natural, de certa forma punindo os países ricos em recursos naturais.

Uma segunda crítica comum aos indicadores monetários é que sua metodologia baseia-se na ideia de substituição perfeita entre capital físico, humano e ambiental. Existem claros exemplos de substituição possível entre máquinas e mão de obra, energias renováveis e não renováveis e de alguns produtos sintéticos por recursos naturais. Estas possibilidades de substituição devem aumentar ao longo do tempo. No entanto, deve ser reconhecido que estas possibilidades de substituição, apesar de passíveis de expansão, devem encontrar certos limites. O acúmulo de capital físico e humano pode encontrar limites ecológicos, tais como disponibilidade mínima de determinados recursos naturais ou níveis críticos de poluição atmosférica. Estes limites ecológicos

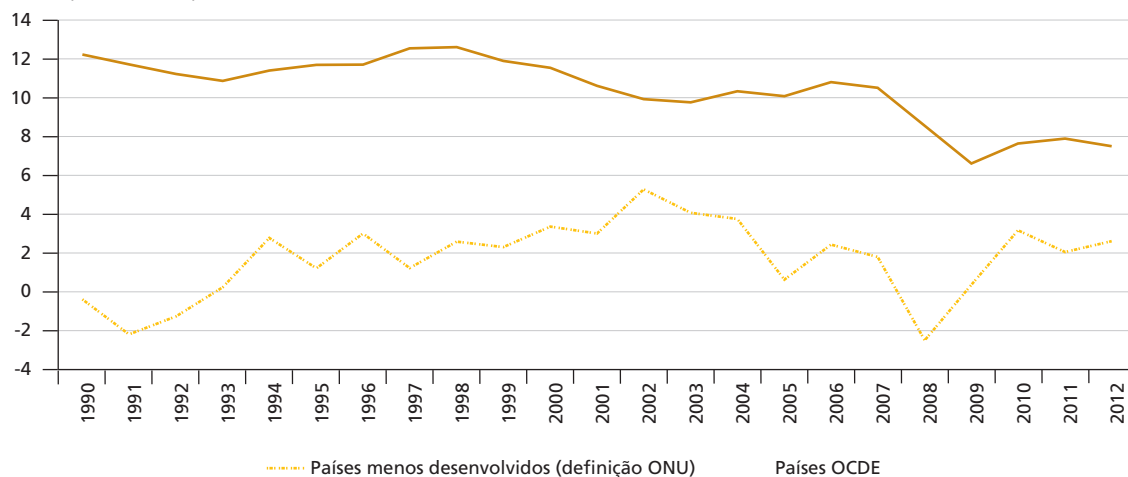
podem ter um impacto gradual, ou mesmo brusco, uma vez alcançados determinados níveis críticos, gerando altos custos para reverter a cadeia de impactos negativos e causando até mesmo danos irreversíveis. Ao ignorar os limites de substituição entre as diferentes formas de capital, em especial a possibilidade de existência de determinados limites ecológicos, os indicadores monetários podem ainda estar violando o Princípio de Bellagio que diz respeito à equidade em termos da atual e das futuras gerações. Afinal, a própria definição de sustentabilidade envolve legar a gerações futuras os recursos e meios para garantir seu desenvolvimento.

Mais recentemente, o indicador de riqueza inclusiva (*inclusive wealth*) proposto por Arrow *et al.* (2012) procura superar algumas das limitações associadas aos indicadores monetários. O arcabouço teórico do indicador não mais repousa sobre a (forte) hipótese de substituição perfeita entre as diferentes formas de capital. O grau de substituição é determinado pela razão entre os preços-sombra das diferentes formas de capital. No entanto, as dificuldades metodológicas e empíricas envolvidas no cálculo do preço-sombra do capital natural ainda permeiam a construção deste indicador, constituindo-se em um dos principais desafios da agenda de pesquisa sobre indicadores monetários.

Além das questões de equidade intergeracional, devem ainda ser ressaltadas as críticas ao índice de poupança genuína e a outros indicadores monetários em relação às suas dificuldades de integrar o conceito de equidade entre países. Como observado por Qu (1999), o índice de poupança genuína mantém o conceito de PIB como sua medida de referência, e esta centralidade acaba por gerar uma dominância do PIB no indicador. Como o cálculo da poupança genuína começa pelo valor do PIB para então realizar ajustes em termos de capitais humano e natural, este índice tende a manter o aumento PIB como a principal meta e ponto de referência em termos de crescimento/progresso. Com isto, países desenvolvidos com grandes estoques de capital físico e alto PIB tendem a ter resultados satisfatórios em termos de poupança genuína. No relatório *Expanding the Measure of Wealth* (World Bank, 1997), países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de alta renda aparecem consistentemente com altos índices de poupança genuína, enquanto países do Oriente Médio e do Norte da África aparecem com avaliações negativas. Além do alto estoque de capital físico, países desenvolvidos também investem mais em educação, reforçando ainda mais seus índices de poupança genuína. Como resultado, os países desenvolvidos com altos estoques de capital físico e humano apresentam taxas positivas de poupança genuína, enquanto países ricos em recursos naturais de baixa renda apresentam taxas negativas ou próximas de zero. Isto acaba por desviar a atenção da pressão ambiental exercida pelos padrões de consumo dos países desenvolvidos, responsáveis por grande parte do consumo dos recursos naturais mundiais. Em outras palavras, o método de cálculo da poupança genuína – e outros indicadores monetários – pode acabar validando o padrão de consumo dos países desenvolvidos.

O gráfico 1 ilustra essa questão, ao apresentar a trajetória da poupança genuína dos países-membros da OCDE e do conjunto de países menos desenvolvidos – segundo a definição adotada pela ONU – para o período 1990-2012.

GRÁFICO 1
Poupança genuína (1990-2012)
 (Em % do PIB)



Fonte: Banco Mundial. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/topic/environment>>. Elaboração dos autores.

2.3 Indicadores físicos

Os indicadores físicos procuram oferecer uma medida sintética da sustentabilidade sem mensurá-la em termos monetários. Há uma vasta gama de indicadores físicos propostos; no entanto, poucos foram endossados por organizações internacionais de prestígio que lhes garantam visibilidade. Avaliar-se-ão nesta subseção os índices físicos de sustentabilidade que adquiriram maior projeção internacional: *i*) a pegada ecológica (*Ecological Footprint*); *ii*) o índice planeta vivo (IPV) (*Living Planet Index*); *iii*) o índice de desempenho ambiental (IDA) (*Environmental Performance Index*); e *iv*) o índice de sustentabilidade ambiental (ISA) (*Sustainability Environmental Index*). Enquanto os dois primeiros foram adotados e são reportados regularmente pelo World Wildlife Fund (WWF), os dois últimos são divulgados pelo World Economic Forum (WEF).

A pegada ecológica, proposta desenvolvida originalmente por Mathis Wackernagel e William Rees (Wackernagel e Rees, 1996), procura expressar a pressão exercida pela humanidade sobre a natureza em termos biofísicos. Ela quantifica a área produtiva requerida para a provisão dos recursos naturais necessários para atender aos padrões de consumo atuais, dados os recursos tecnológicos atualmente disponíveis. A pegada ecológica é expressa em termos de hectare (ha) *per capita*.

A tabela 1 mostra a pegada ecológica de alguns países. Nota-se que, como este indicador é baseado em padrões de consumo, países desenvolvidos possuem uma pegada ecológica bem mais elevada que os países em desenvolvimento. Segundo dados de 2008, seriam necessários aproximadamente 7,2 hectares para atender ao padrão de consumo médio de um norte-americano, número aproximadamente duas vezes e meio superior à pegada ecológica brasileira.

TABELA 1
Pegada ecológica de países selecionados
 (Em ha *per capita*)

País	Estados Unidos	Canadá	Austrália	Brasil	China	Índia	Bangladesh
Pegada ecológica	7,19	6,43	6,68	2,93	2,13	0,87	0,66

Fonte: Erwing *et al.* (2010).

Uma vez obtida a pegada ecológica, esta é comparada com a capacidade biológica em atender aos padrões vigentes de consumo com serviços ecossistêmicos e absorção de seu lixo. A capacidade biológica é também expressa em termos de hectares *per capita*. A tabela 2 apresenta a evolução da pegada ecológica e da biocapacidade do planeta no período 1961-2008. Observa-se que até o início dos anos 1970 a pegada ecológica estava abaixo da biocapacidade. A partir de então, a pegada ecológica passou a estar acima da biocapacidade. Segundo dados disponíveis para 2008, em nível global a pegada ecológica da humanidade estava 52% acima da capacidade biológica do planeta. Em outras palavras, levar-se-ia aproximadamente um ano e meio para o planeta regenerar a utilização de recursos naturais para atender aos padrões de consumo relativos a um único ano. A manutenção da pegada ecológica acima da capacidade biológica do planeta se daria às custas da perda de capital natural, tornando portanto os padrões atuais de consumo e geração de rejeitos insustentáveis.

TABELA 2
Pegada ecológica global e biocapacidade (1961-2008)

	1961	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
População (bilhão)	3,1	3,3	3,7	4,1	4,4	4,9	5,3	5,7	6,1	6,5	6,7
Pegada ecológica total (ha/habitante)	2,4	2,5	2,8	2,7	2,8	2,6	2,7	2,5	2,5	2,6	2,7
Biocapacidade total (ha/habitante)	3,2	3,0	2,8	2,5	2,4	2,3	2,1	2,0	1,9	1,8	1,8
Razão pegada ecológica/biocapacidade	0,74	0,85	1,00	1,08	1,16	1,14	1,25	1,27	1,30	1,45	1,52

Fonte: Erwing *et al.* (2010).

A comparação da pegada ecológica em nível nacional com sua respectiva biocapacidade é geralmente utilizada para se avaliar a sustentabilidade em escala regional. Caso a pegada ecológica esteja acima da biocapacidade, diz-se que o país encontra-se em *deficit* ecológico. Caso a pegada esteja abaixo da biocapacidade, os padrões de consumo são considerados ecologicamente sustentáveis e o país encontra-se em situação de *superavit* ecológico.

Entre as vantagens da pegada ecológica, destaca-se o fato deste indicador ser de fácil interpretação e um meio de comunicação eficiente e intuitivo para se avaliar a sustentabilidade de padrões de consumo em níveis globais ou regionais. Já a principal limitação do indicador diz respeito às dificuldades metodológicas e operacionais envolvidas em seu cálculo, conforme apontado por Veiga (2010). Por exemplo, a biocapacidade de uma área cultivada é aferida pelo rendimento observado, quando deveria ser aferida pelo rendimento que permitiria manter constante a fertilidade desse solo no futuro, isto é, seu rendimento *sustentável*. O mesmo

ocorre com a avaliação da biocapacidade das pastagens. Assim, em âmbito nacional, o *deficit* ecológico dessas terras sempre será equivalente ao *deficit* comercial do setor. E em nível mundial nunca haverá *deficit* ou *superavit* ecológico relativo à agropecuária. Este foi um dos principais argumentos de Bergh e Verbruggen (1999) para afirmar ser inerente à pegada um viés contrário ao comércio internacional. A inversa biocapacidade de países com altas ou baixas densidades populacionais – como a Holanda e a Finlândia – os leva a trocas comerciais que não podem ser entendidas como indicadores de insustentabilidade.

Em função dessas críticas, versões mais recentes da metodologia de cálculo da pegada enfatizam que o *superavit* ecológico de uma nação não pode ser entendido como critério de sustentabilidade. Mais que isso, autores da metodologia passaram a insistir que a pegada de cada país seja comparada à biocapacidade global em vez da nacional (Moran *et al.*, 2008). E isto obriga, então, que a pegada ecológica seja entendida como um indicador da contribuição dada à insustentabilidade global, em vez de um indicador de sustentabilidade deste ou daquele país, região ou localidade.

Há dificuldades associadas ainda à mensuração dos padrões de consumo das populações, uma vez que estes apresentam variabilidade regional e muitos países não possuem estatísticas disponíveis para se calcular suas pegadas. Como resultado destes problemas, muitas vezes os cálculos da pegada ecológica são realizados imputando-se valores aproximados ou de países específicos, que dado o alto grau de heterogeneidade espacial podem não ser representativos em escala global.

O índice planeta vivo é uma tentativa de se quantificar o estado da biodiversidade global por meio da variação do tamanho da população de diferentes espécies. O indicador acompanha a evolução nos ecossistemas terrestre, marinho e de águas doces. Em sua versão mais recente, o indicador abrange um total de 2.688 espécies de vertebrados. A tabela 3 apresenta a variação percentual do IPV para o período 1970-2008. O declínio da população das espécies monitoradas foi de 28%, sendo esta redução particularmente crítica para as espécies de água doce.

TABELA 3
Variação do índice planeta vivo (1970-2008)

Ecosistema	Número de espécies pesquisadas	Variação no período 1970-2008 (%)
Global	2.688	-28 IC: (-38,-18)
Terrestre	1432	-25 IC: (-34,-13)
Água doce	737	-37 IC: (-49,-21)
Marinho	675	-22 IC: (-44,6)

Fonte: WWF (2012).

Obs.: intervalo de confiança (IC) ao nível de 95%.

Apesar de útil para avaliar o estado da biodiversidade, o indicador possui foco específico na questão ambiental. Ao não dar atenção a questões sociais e econômicas, o indicador perde

o caráter multidimensional associado ao desenvolvimento sustentável, sendo pouco útil para avaliações de sustentabilidade em um sentido mais amplo.

O índice de desempenho ambiental mede a efetividade dos esforços de proteção ambiental de um país. Ele avalia a evolução de dois objetivos fundamentais das políticas de proteção ambiental: *i*) redução dos riscos à saúde humana associados a fatores ambientais; e *ii*) preservação dos ecossistemas. Os dois objetivos principais desdobram-se em nove temas prioritários de política ambiental. A estes temas estão associados vinte indicadores em escala nacional. Cada um destes indicadores corresponde a uma meta de longo prazo relacionada à saúde humana ou vitalidade dos ecossistemas. O hiato entre o estado atual do indicador e sua respectiva meta é usado então na construção do IDA. A utilização do IDA ganhou popularidade ao apresentar um conjunto de indicadores quantitativos que podem servir de referência para objetivos de políticas, permitindo avaliar a evolução das medidas de política ao longo do tempo ou a comparação com outros países.

QUADRO 1
Estrutura do indicador de desempenho ambiental

	Objetivos	Temas	Indicadores	
IDA	Redução de riscos à saúde humana	Impactos na saúde	Mortalidade infantil	
		Qualidade do ar	Qualidade do ar nos domicílios	
			Exposição média a material particulado (MP2,5)	
			Excesso de material particulado (MP2,5)	
		Saneamento básico	Acesso à água potável	
			Acesso a esgotamento sanitário	
		Conservação de ecossistemas	Recursos hídricos	Tratamento de efluentes
			Agricultura	Subsídios agrícolas
				Regulação de agrotóxicos
	Florestas		Variações de cobertura florestal	
	Recursos pesqueiros		Estoque de peixes	
			Estoque de traineiras	
	Biodiversidade e <i>habitat</i>		Proteção de <i>habitat</i> críticos	
			Proteção de áreas marinhas	
			Proteção do bioma global	
			Proteção de biomas naturais	
	Clima e energia	Tendência da intensidade de carbono		
		Mudanças na tendência de intensidade de carbono		
		Tendência das emissões de CO ₂ por kWh		

Fonte: Yale Center for Environmental Law & Policy. Disponível em: <<http://epi.yale.edu/our-methods>>.

Por fim, o índice de sustentabilidade ambiental envolve cinco componentes: sistemas ambientais, estresses, vulnerabilidade humana, capacidade social e institucional, e responsabilidade global. Estes cinco componentes desdobram-se em 21 indicadores construídos a partir de 76 variáveis. O índice foi publicado no período 1999-2005.

FIGURA 2
Estrutura do índice de sustentabilidade ambiental



Fonte: Environmental Sustainability Index 2005. Disponível em: <<http://sedac.ciesin.columbia.edu/data/collection/esi/>>.

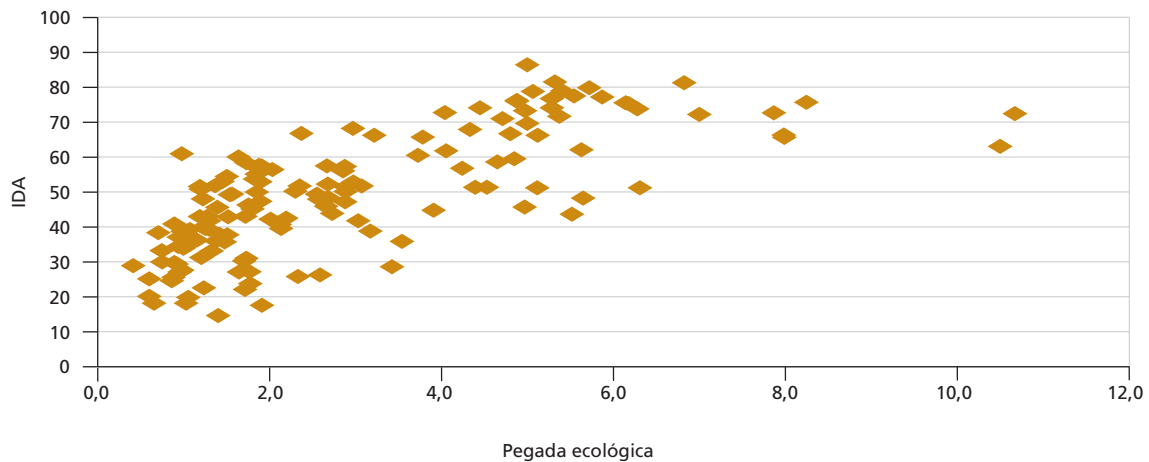
Uma importante limitação desse índice é que ele usa os *inputs*, como a quantidade de recursos financeiros aplicados em questões ambientais e a capacidade institucional, como medida de desempenho ambiental. Não há preocupação em acompanhar os *outputs*, como os indicadores de qualidade do ar, da água etc. Em outras palavras, o ISA pode ser interpretado como uma medida focada no esforço das ações ligadas à proteção do meio ambiente, e não em seus resultados.

Como observado por Veiga (2009), comparando os índices divulgados pela WEF e WWF, observa-se que os índices divulgados pela WEF tendem a ser mais favoráveis aos países mais ricos e desenvolvidos, enquanto ocorre o oposto com os do WWF. Considerando-se os 57 países com índice de desenvolvimento humano (IDH) superior a 0,800 em 2003 – classificados como de alto desenvolvimento –, apenas nove foram reprovados pelo ISA, enquanto o IDA reprovou apenas um. Isto ocorre uma vez que tanto o ISA quanto o IDA utilizam como medida de desempenho socioambiental os *inputs* de determinado país. Desta forma, países ricos que possuem mais recursos financeiros e institucionais para alocar à gestão ambiental possuem maiores níveis nestes indicadores.

Por sua vez, dessa mesma lista apenas dez países apresentaram um balanço ecológico positivo, ou seja, tinham biocapacidade superior às suas pegadas ecológicas. A pegada ecológica negativa dos demais 47 países sugere que a grande maioria dos países com alto IDH estaria em trajetórias de desenvolvimento insustentáveis. Este resultado tem a ver com a avaliação de sustentabilidade da pegada ecológica ser baseada no padrão de consumo dos países, geralmente bastante superior nos países desenvolvidos.

O gráfico 2 destaca a correlação positiva entre o IDA e a pegada ecológica: países com maior pegada ecológica estão associados a um maior índice de desenvolvimento ambiental. Dado que os dois índices supostamente devem medir a sustentabilidade, é de certa forma surpreendente que um alto IDA esteja relacionado com um maior padrão de consumo de recursos naturais. Um padrão de consumo alto certamente não é sustentável no longo prazo. Por seu turno, países com uma pegada ecológica pequena não são necessariamente sustentáveis. Se esta baixa pegada ecológica decorre de um baixo nível de desenvolvimento econômico e de altos índices de pobreza, esta situação não é desejável em termos de bem-estar social.

GRÁFICO 2
Relação entre o índice de desempenho ambiental e a pegada ecológica para países selecionados (2007)



Elaboração dos autores.

De fato, tanto os indicadores do WEF quanto do WWF apresentam algumas avaliações difíceis de serem justificadas. Por exemplo, de acordo com o ISA, a Finlândia é o país de alto IDH que apresenta a mais robusta sustentabilidade ambiental. Por sua vez, a Finlândia é o segundo país em termos de pegada ecológica (7,6 ha), só perdendo para os Estados Unidos (12,0 ha). Apesar de sua capacidade biológica alta (12 ha) resultar em um balanço biológico positivo, em termos globais é difícil justificar um país com pegada ecológica bem acima da biocapacidade média global (1,8 ha) ser sustentável sob o ponto de vista global.

Por seu turno, o WWF usa como critérios para avaliar o desempenho de um país como sustentável duas características: *i*) um alto IDH (maior que 0,800); e *ii*) pegada ecológica abaixo da biocapacidade média global (WWF, 2012). Segundo estes critérios, o único país que seria sustentável é Cuba. Seu alto nível de educação e saúde, apesar do baixo nível de renda, se traduzem em um IDH alto. E sua pequena pegada ecológica (1,5 ha), decorrente de seu baixo padrão de consumo, é inferior à biocapacidade média do planeta (1,8 ha). No entanto, mesmo com a pegada ecológica baixa o país apresenta um balanço ecológico negativo, uma vez que sua capacidade biológica é extremamente baixa (0,9 ha). É difícil justificar Cuba como um exemplo de desenvolvimento sustentável dado seu baixo nível de renda e balanço ecológico negativo.

São essas contradições observadas entre os diferentes índices de sustentabilidade que corroem a possibilidade de que algum deles venha a ter a aceitação e legitimidade comparáveis ao IDH.

3 INTEGRAÇÃO DE METAS AMBIENTAIS COM A AGENDA DE DESENVOLVIMENTO

Além da necessidade da definição de indicadores de desenvolvimento sustentável, faz-se necessário ainda o estabelecimento de metas que possam nortear e avaliar o desempenho de um país rumo à sustentabilidade. As metas dos ODMs, como mencionado, priorizaram os objetivos sociais, negligenciando suas relações com fatores econômicos e ambientais. A redefinição das

metas, integrando as três dimensões do desenvolvimento sustentável, ocupa lugar de destaque nos debates sobre a agenda de desenvolvimento sustentável.

A questão das mudanças climáticas tem apresentado avanços nesta busca da integração da agenda ambiental com as demais dimensões do desenvolvimento. O Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Brasil, 2008) determinou a elaboração de estudos setoriais que incorporem a redução de gases de efeito estufa. Neste esforço de transversalização das questões climáticas nas estratégias de desenvolvimento setoriais, diversos ministérios foram convocados a elaborar planos setoriais contendo estratégias para a mitigação de gases de efeito estufa e seus custos, visando à transição para uma economia com baixa emissão de carbono. Os Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas incluem ações, indicadores e metas específicas de redução de emissões, bem como a especificação de mecanismos para a verificação de seu cumprimento. Alguns setores já apresentam avanços na implementação destes planos. No setor agrícola, diversas ações previstas no Plano de Agricultura de Baixo Carbono já encontram-se em curso.

Em contraste com a questão climática, a integração da agenda de desenvolvimento com a biodiversidade ainda encontra-se incipiente. A Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) incluiu, entre as vinte metas de Aichi, a meta número 2: “até 2020, no mais tardar, os valores da biodiversidade serão integrados em estratégias nacionais e locais de desenvolvimento e redução de pobreza e em procedimentos de planejamento, sendo incorporados em contas nacionais, conforme o caso, e sistemas de relatoria” (SCBD, 2012). Esta meta fortalece a interdependência entre desenvolvimento e biodiversidade, aumentando o valor da biodiversidade para as pessoas mais pobres e para os governos, potencializando sua contribuição e aumentando a percepção destes valores. Esforços neste sentido têm sido feitos pela iniciativa The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB), que não só busca quantificar e valorar os serviços dos ecossistemas e da biodiversidade, como também estima estes valores para diferentes públicos, mostrando que a biodiversidade é especialmente importante para os mais pobres. No âmbito da implementação do Sistema de Contas Nacionais Ambientais (SNCA), a publicação *System of Environmental-Economic Accounting 2012 – Experimental Ecosystem Accounting* (European Commission *et al.*, 2013) representa um importante passo no desenvolvimento de um arcabouço estatístico para se incorporar os serviços ecossistêmicos ao SNCA. O estudo, uma publicação conjunta de diversos organismos multilaterais, faz uma grande síntese sobre o estado da arte nesta área de conhecimento e apresenta um marco inicial para o desenvolvimento da contabilidade de serviços ecossistêmicos em nível nacional e subnacional. Não obstante estas iniciativas, ainda restam diversas lacunas de conhecimento na valoração da biodiversidade.

Alguns fóruns de discussão já reconhecem a importância de se incorporar os valores da biodiversidade à estratégia de desenvolvimento. Diz a Agenda Nacional de Desenvolvimento, aprovada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: “A sustentabilidade ambiental e a proteção da biodiversidade são, também, pressupostos do desenvolvimento nacional e deverão presidir todas as ações e iniciativas governamentais, empresariais e da sociedade civil

organizada” (CDES, 2007). Entretanto na prática, os esforços são incipientes, e a biodiversidade continua com aparência de restrição, e não de base do desenvolvimento. Como o próprio governo reconhece, “A transversalização das questões de biodiversidade permanece como um dos principais desafios” (Brasil, 2011).

Na tentativa de colocar em prática a integração da biodiversidade em outros setores, o governo lançou o Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade (Probio II). O projeto tem por objetivo promover a priorização e a integração da conservação e uso sustentável da biodiversidade (transversalização) nas principais estratégias de planejamento e práticas dos setores público e privado em nível nacional. De fato, o Brasil já possui diversas iniciativas de proteção à biodiversidade. O Probio II tem como objetivo integrar e potencializar as iniciativas em curso.

Um importante desafio para a integração dos valores da biodiversidade à estratégia de desenvolvimento consiste na definição de metas e escolha de indicadores. Neste sentido, foi lançada a iniciativa Diálogos sobre biodiversidade: construindo a estratégia brasileira para 2020, com o principal objetivo de construir de forma participativa as metas nacionais relacionadas ao Plano Estratégico da Convenção sobre Diversidade Biológica para 2020. Durante o ano de 2011, aconteceram cinco grandes reuniões de consulta presenciais, além de reuniões de preparação e qualificação junto a cinco setores da sociedade: empresarial, sociedade civil ambientalista, academia, governo (federal e estadual) e povos indígenas e comunidades tradicionais. Durante estas reuniões, os setores elaboraram propostas de metas nacionais de biodiversidade, considerando as vinte Metas Globais de Biodiversidade (Metas de Aichi) e as visões e necessidades específicas dos setores, tendo como orientação geral a necessidade de se chegar a um conjunto enxuto de metas para maior efetividade no seu alcance e monitoramento. Este processo resultou na definição das Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020, estabelecidas pela Resolução nº 6, de 3 de setembro de 2013, da Comissão Nacional de Biodiversidade (CONBIO). O detalhamento das metas encontra-se anexo a este capítulo.

A iniciativa Diálogos sobre biodiversidade discutiu ainda possíveis indicadores para se avaliar o progresso brasileiro em direção à meta de Aichi 2 (quadro 2). Um indicador de desenvolvimento que incorpore os valores da biodiversidade ainda carece de fundamentação metodológica, como já discutido. Os outros dois indicadores apresentam limitações. A utilização dos gastos do Plano Plurianual (PPA) relacionados à biodiversidade é uma medida a partir do *input*, e os gastos em investimentos em biodiversidade não necessariamente se traduzem no progresso em relação ao atingimento da meta. O terceiro indicador proposto, estratégias de desenvolvimento que incorporem os valores da biodiversidade, possui um caráter geral e de natureza qualitativa. Além disso, também é passível às críticas quanto à definição de métricas a partir do *input*: a existência de planos setoriais não necessariamente indica que eles sejam implementados com resultados eficazes.

QUADRO 2

Possíveis indicadores de avaliação para meta de Aichi 2 – situação atual e metas para 2020

Possíveis indicadores	Situação atual	Meta para 2020
Indicador de desenvolvimento que incorpore valores da biodiversidade	Principais indicadores de desenvolvimento (PIB e IDH) não incorporam os valores da biodiversidade	Indicador desenvolvido e utilizado pelo Brasil
Recursos do Plano Plurianual de Investimentos para biodiversidade fora dos Ministérios de Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia	R\$ 36,8 milhões para o PPA 2008-2011	R\$ 400 milhões
Estratégias de desenvolvimento que incorporam o valor da biodiversidade	Plano Amazônia Sustentável (PAS) e, de forma marginal, Agenda Nacional de Desenvolvimento	Planos setoriais para a biodiversidade desenvolvidos e em implementação

Fonte: UICN, WWF-Brasil e Ipê (2011).

Por fim, para a integração e o balanceamento das três dimensões do desenvolvimento sustentável, é preciso que sejam eliminados incentivos perversos gerados por políticas públicas conflitantes. Exemplos de falhas de coordenação de políticas são numerosos e permeiam diversos setores de atividade econômica. Uma ilustração recente pode ser encontrada no setor automotivo brasileiro. No âmbito das medidas de estímulo à demanda após a crise econômica de 2008, o governo reduziu o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) dos automóveis para estimular o consumo. O incentivo ao transporte particular está claramente na contramão do desenvolvimento sustentável.

Por seu turno, o mesmo setor automotivo também dá um exemplo de coordenação de políticas que fornece incentivos positivos à integração das metas econômicas e ambientais. O novo regime automotivo brasileiro, em vigor entre os anos de 2013 e 2017, condiciona a concessão de benefícios tributários ao desenvolvimento de projetos que atinjam um nível mínimo eficiência energética. Esta medida alinha a política tributária aos objetivos de desenvolvimento sustentável, indo na direção correta de coordenação de políticas. De fato, a carga tributária alta constitui uma oportunidade para a conservação, caso suas reduções sejam direcionadas a atividades que favoreçam a conservação de recursos naturais e o uso sustentável da biodiversidade (UICN, WWF-Brasil e Ipê, 2011).

4 CONCLUSÃO

A agenda de desenvolvimento pós-2015, que sucederá os objetivos de desenvolvimento do milênio, terá como desafio integrar as múltiplas dimensões do desenvolvimento sustentável. Este desafio é amplo e envolverá esforços da parte da comunidade científica e dos formuladores de políticas públicas.

Uma questão fundamental consiste na definição da métrica. Apesar do consenso em torno do papel crucial dos indicadores de sustentabilidade para respaldar a formulação de políticas públicas, é praticamente impossível vislumbrar alguma forma de mensurar o desenvolvimento sustentável que tenha ampla aceitação dentre os indicadores atuais. A definição de um indicador de fácil entendimento e ampla aceitação é de suma importância para se avançar nos debates

sobre os objetivos de desenvolvimento sustentável. É válido lembrar o papel fundamental do IDH para o entendimento das prioridades sociais, que certamente contribuiu para a definição dos ODMs e das Metas do Milênio.

Em vista dessa falta de consenso sobre um único e legítimo indicador de desenvolvimento sustentável, recomenda-se que a avaliação da trajetória de sustentabilidade do país seja baseada no acompanhamento dos indicadores de maior aceitação. Como se viu, todos apresentam limitações em incorporar a multidimensionalidade do desenvolvimento sustentável. No entanto, em virtude de suas complementaridades, o estabelecimento de metas associadas a estes diferentes indicadores certamente direcionará o país a uma trajetória de sustentabilidade.

Um segundo ponto refere-se à integração da agenda ambiental com as demais dimensões do desenvolvimento. Alguns avanços já foram registrados na questão climática, em que os diversos planos setoriais têm buscado inserir os temas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas nas estratégias de desenvolvimento setorial. No entanto, este esforço de transversalização ainda é incipiente no que se refere à biodiversidade.

Por fim, deve ser destacada a necessidade de aprimoramento e homogeneização dos sistemas de monitoramento e avaliação (M&A). O sistema de M&A constitui-se em ferramenta poderosa de suporte à tomada de decisão. Sua adoção permite a realização de análises de estratégias e ajustes de rumos na implementação de políticas. Estes sistemas constituem-se ainda em instrumentos privilegiados para a promoção da aprendizagem coletiva nos diferentes níveis de atuação e de ampliação dos impactos dos projetos.

Em contraste com as áreas social e econômica, que já possuem metodologias de desenvolvimento de sistemas de M&A mais consolidadas, os sistemas de M&A aplicados às questões de gestão ambiental e desenvolvimento ainda são pouco utilizados. Isto decorre basicamente por três razões. Em primeiro lugar, pela já mencionada falta de consenso sobre os indicadores de desenvolvimento sustentável que possam servir de base para o processo de M&A. Em segundo lugar, por haver uma carência de instrumentos de monitoramento que permitam acompanhar regularmente a evolução dos indicadores. Por fim, registre-se ainda a falta de consenso sobre os princípios metodológicos para o estabelecimento de sistemas de M&A direcionados à gestão ambiental/desenvolvimento sustentável. Observa-se uma ausência de homogeneização nos métodos de avaliação dos diferentes órgãos ligados à gestão ambiental. Em decorrência destes três fatores, muitas vezes os indicadores não são aplicados, e quando aplicados não geram informação de qualidade para que se possam ser feitos ajustes de rumos nas políticas, retroalimentar seus processos de planejamento e mesmo refletir sobre os problemas que porventura estejam dificultando o alcance de seus objetivos.

REFERÊNCIAS

- ARROW, K. J. *et al.* Sustainability and the measure of wealth. **Environment and development economics**, v. 17, n. 3, p. 317-353, 2012.
- BERGH, J.; VERBRUGGEN, H. Spatial sustainability, trade and indicators: an evaluation of the 'ecological footprint'. **Ecological economics**, v. 29, n. 1, p. 61-72, 1999.
- BRASIL. Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM). **Plano Nacional sobre Mudança do Clima**. Brasília, 2008.
- _____. Ministério do Meio Ambiente. **Quarto Relatório Nacional para a Convenção sobre Biodiversidade Biológica**. Brasília: MMA, 2011.
- CDES – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Agenda Nacional de Desenvolvimento**. Brasília: CDES, 2007.
- ERWING, B. *et al.* **The ecological footprint atlas 2010**. Oakland: Global Footprint Network, 2010.
- EUROPEAN COMMISSION *et al.* **System of environmental-economic accounting 2012: experimental ecosystem accounting**, 2013.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores de desenvolvimento sustentável – Brasil 2002**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. (Série Estudos e Pesquisas, Informação Geográfica, n. 2).
- _____. **Indicadores de desenvolvimento sustentável – Brasil 2004**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. (Série Estudos e Pesquisas, Informação Geográfica, n. 4).
- _____. **Indicadores de desenvolvimento sustentável – Brasil 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. (Série Estudos e Pesquisas, Informação Geográfica, n. 5).
- _____. **Indicadores de desenvolvimento sustentável – Brasil 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. (Série Estudos e Pesquisas, Informação Geográfica, n. 7).
- IISD – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Bellagio principles**. Winnipeg: IISDnet, 2000. Disponível em: <<http://iisd1.iisd.ca/measure/bellagio1.htm>>.
- KELLENBERG, I. **Accounting for natural resources in Ecuador**. Washington: The World Bank, 1996.
- MORAN, D. *et al.* Measuring sustainable development: nation by nation. **Ecological economics**, v. 64, n. 3, p. 470-474, 2008.
- QU, W. **Comments on bank's total wealth algorithm**. 1999. Mimeografado. (Communication with Bretton Woods Project).
- SCBD – SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Plano estratégico para a biodiversidade 2011-2020**. Canadá: Quebec, 2012.

UICN – UNIÃO INTERNACIONAL PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA; WWF-BRASIL; IPÊ – INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLÓGICAS. **Metas de Aichi**: situação atual no Brasil. Brasília: UICN, WWF-Brasil e IPÊ, 2011.

VEIGA, J. E. Indicadores ambientais: evolução e perspectivas. **Revista de economia política**, v. 29, n. 4, p. 421-435, 2009.

_____. Indicadores de sustentabilidade. **Estudos avançados**, v. 24, n. 68, p. 39-52, 2010.

WACKERNAGEL, M.; REES W. **Our ecological footprint**: reducing human impact on the earth. Gabriola Island: New Society Publishers, 1996.

WORLD BANK. **Expanding the measure of wealth**. Washington: The World Bank, 1997.

WWF – WORLD WILDLIFE FUND. **Living planet report 2012**: biodiversity, biocapacity and better choices. Gland: Switzerland, 2012.

ANEXO

BOX A.1

Metas nacionais de biodiversidade (2011-2020)

Objetivo estratégico A: tratar das causas fundamentais de perda de biodiversidade fazendo com que preocupações com biodiversidade permeiem governo e sociedade

Meta Nacional 1: até 2020, no mais tardar, a população brasileira terá conhecimento dos valores da biodiversidade e das medidas que poderá tomar para conservá-la e utilizá-la de forma sustentável.

Meta Nacional 2: até 2020, no mais tardar, os valores da biodiversidade, geodiversidade e sociodiversidade serão integrados em estratégias nacionais e locais de desenvolvimento e erradicação da pobreza e redução da desigualdade, sendo incorporados em contas nacionais, conforme o caso, e em procedimentos de planejamento e sistemas de relatoria.

Meta Nacional 3: até 2020, no mais tardar, incentivos que possam afetar a biodiversidade, inclusive os chamados subsídios perversos, terão sido reduzidos ou reformados, visando minimizar os impactos negativos. Incentivos positivos para a conservação e uso sustentável de biodiversidade terão sido elaborados e aplicados, de forma consistente e em conformidade com a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), levando em conta as condições socioeconômicas nacionais e regionais.

Meta Nacional 4: até 2020, no mais tardar, governos, setor privado e grupos de interesse em todos os níveis terão adotado medidas ou implementado planos de produção e consumo sustentáveis para mitigar ou evitar os impactos negativos da utilização de recursos naturais.

Objetivo estratégico B: reduzir as pressões diretas sobre a biodiversidade e promover o uso sustentável

Meta Nacional 5: até 2020, a taxa de perda de ambientes nativos será reduzida em pelo menos 50% (em relação às taxas de 2009) e, na medida do possível, levada a perto de zero, e a degradação e fragmentação terão sido reduzidas significativamente em todos os biomas.

Meta Nacional 6: até 2020, o manejo e a captura de quaisquer estoques de organismos aquáticos serão sustentáveis, legais e feitos com aplicação de abordagens ecossistêmicas, de modo a evitar a sobre-exploração, colocar em prática planos e medidas de recuperação para espécies exauridas, fazer com que a pesca não tenha impactos adversos significativos sobre espécies ameaçadas e ecossistemas vulneráveis, e fazer com que os impactos da pesca sobre estoques, espécies e ecossistemas permaneçam dentro de limites ecológicos seguros, quando estabelecidos cientificamente.

Meta Nacional 7: até 2020, estarão disseminadas e fomentadas a incorporação de práticas de manejo sustentáveis na agricultura, pecuária, aquicultura, silvicultura, extrativismo, manejo florestal e da fauna, assegurando a conservação da biodiversidade.

Meta Nacional 8: até 2020, a poluição, inclusive resultante de excesso de nutrientes, terá sido reduzida a níveis não prejudiciais ao funcionamento de ecossistemas e a da biodiversidade.

Meta Nacional 9: até 2020, a Estratégia Nacional sobre Espécies Exóticas Invasoras deverá estar totalmente implementada, com participação e comprometimento dos estados e com a formulação de uma política nacional, garantindo o diagnóstico continuado e atualizado das espécies e a efetividade dos Planos de Ação de Prevenção, Contenção, Controle.

Meta Nacional 10: até 2015, as múltiplas pressões antropogênicas sobre recifes de coral e demais ecossistemas marinhos e costeiros impactados por mudanças de clima ou acidificação oceânica terão sido minimizadas para que sua integridade e funcionamento sejam mantidos.

(Continua)

(Continuação)

Objetivo estratégico C: melhorar a situação da biodiversidade protegendo ecossistemas, espécies e diversidade genética

Meta Nacional 11: até 2020, serão conservadas, por meio de unidades de conservação previstas na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e outras categorias de áreas oficialmente protegidas, como Áreas de Preservação Permanente (APPs), reservas legais e terras indígenas com vegetação nativa, pelo menos 30% da Amazônia, 17% de cada um dos demais biomas terrestres e 10% de áreas marinhas e costeiras, principalmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, asseguradas e respeitadas a demarcação, regularização e a gestão efetiva e equitativa, visando garantir a interligação, integração e representação ecológicas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.

Meta Nacional 12: até 2020, o risco de extinção de espécies ameaçadas terá sido reduzido significativamente, tendendo a zero, e sua situação de conservação, em especial daquelas sofrendo maior declínio, terá sido melhorada.

Meta Nacional 13: até 2020, a diversidade genética de microrganismos, plantas cultivadas, de animais criados e domesticados e de variedades silvestres, inclusive de espécies de valor socioeconômico e/ou cultural terá sido mantida, e estratégias terão sido elaboradas e implementadas para minimizar a perda de variabilidade genética.

Objetivo estratégico D: aumentar os benefícios da biodiversidade e serviços ecossistêmicos para todos

Meta Nacional 14: até 2020, ecossistemas provedores de serviços essenciais, inclusive serviços relativos à água e que contribuem à saúde, meios de vida e bem-estar, terão sido restaurados e preservados, levando em conta as necessidades das mulheres, povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e comunidades locais, e de pobres e vulneráveis.

Meta Nacional 15: até 2020, a resiliência de ecossistemas e a contribuição da biodiversidade para estoques de carbono terão sido aumentadas por meio de ações de conservação e recuperação, inclusive por meio da recuperação de pelo menos 15% dos ecossistemas degradados, com prioridade para biomas, bacias hidrográficas e ecorregiões mais devastados, contribuindo para mitigação e adaptação à mudança climática e para o combate à desertificação.

Meta Nacional 16: até 2015, o Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização terá entrado em vigor e estará operacionalizado, em conformidade com a legislação nacional.

Objetivo estratégico E: aumentar a implementação por meio de planejamento participativo, gestão de conhecimento e capacitação

Meta Nacional 17: até 2014, a estratégia nacional de biodiversidade será atualizada e adotada como instrumento de política, com planos de ação efetivos, participativos e atualizados, que deverão prever monitoramento e avaliações periódicas.

Meta Nacional 18: até 2020, os conhecimentos tradicionais, inovações e práticas de povos indígenas, agricultores familiares e comunidades tradicionais relevantes à conservação e uso sustentável da biodiversidade, e a utilização consuetudinária de recursos biológicos terão sido respeitados, de acordo com seus usos, costumes e tradições, a legislação nacional e os compromissos internacionais relevantes, e plenamente integrados e refletidos na implementação da CDB com participação plena e efetiva de povos indígenas, agricultores familiares e comunidades tradicionais em todos os níveis relevantes.

Meta Nacional 19: até 2020, as bases científicas e as tecnologias necessárias para o conhecimento sobre a biodiversidade, seus valores, funcionamento e tendências, e sobre as consequências de sua perda terão sido ampliados e compartilhados, e o uso sustentável, a geração de tecnologia e inovação a partir da biodiversidade estarão apoiados, devidamente transferidos e aplicados. Até 2017 a compilação completa dos registros já existentes da fauna, flora e microbiota, aquáticas e terrestres, estará finalizada e disponibilizada em bases de dados permanentes e de livre acesso, resguardadas as especificidades, com vistas à identificação das lacunas do conhecimento nos biomas e grupos taxonômicos.

Meta Nacional 20: imediatamente após a aprovação das metas brasileiras, serão realizadas avaliações da necessidade de recursos para sua implementação, seguidas de mobilização e alocação dos recursos financeiros para viabilizar, a partir de 2015, a implementação, o monitoramento do Plano Estratégico da Biodiversidade 2011-2020, bem como o cumprimento de suas metas.

Fonte: Brasil (2013).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão Nacional de Biodiversidade. Resolução nº 6, de 3 de setembro de 2013. Dispõe sobre as Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020. Brasília: MMA, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/7ZMrWb>>.

BIODIVERSIDADE E SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS: UMA AGENDA POSITIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Júlio César Roma¹

1 INTRODUÇÃO

O termo biodiversidade é utilizado para referir-se coletivamente a toda a variabilidade de organismos vivos, desde os níveis de genes e de espécies até o de ecossistemas,² sejam esses terrestres, marinhos ou de outros ecossistemas aquáticos. O uso do termo abrange também as relações entre os organismos, pertencentes às mesmas espécies ou a espécies distintas, e a parte abiótica do meio em que habitam. Em outras palavras, biodiversidade é sinônimo não apenas de vida, mas de complexas relações que tornam viável a própria existência de vida no planeta Terra. Porém, algo que frequentemente se esquece – talvez pela capacidade tecnológica do ser humano de transformar o meio ambiente, o que lhe confere certa independência em relação às condições ambientais – é que os humanos também são parte importante da biodiversidade planetária. De fato, ao mesmo tempo que dependem do restante da biodiversidade enquanto fornecedora de meios para sua existência, como será visto ao longo do capítulo, exercem sobre os demais componentes, em todas as escalas geográficas, pressões que são capazes de gerar grandes, rápidas e permanentes alterações. O resultado não é apenas um planeta menos biodiverso, mas a criação de situações que podem gerar ameaças à própria humanidade. O acentuado aquecimento global que se tem experimentado e outras transformações em nível planetário, resultantes de atividades humanas, tais como nos ciclos biogeoquímicos, são evidências disso.

O Brasil é extremamente rico em biodiversidade,³ possuindo, entre outros, pelo menos 13% de todas as espécies mundiais (Lewinsohn e Prado, 2006), muitas das quais existentes exclusivamente no país, e também a maior área de florestas tropicais do mundo (FAO, 2006). Esta, por sua vez, proporciona serviços ecossistêmicos e bem-estar para as populações humanas em todas as escalas, quer pelo uso direto de recursos (por exemplo, por atividades extrativistas locais), quer pela regulação do clima e de fluxos hídricos, realizados pelas florestas brasileiras em uma escala planetária. Nas disputas de uso do solo com atividades econômicas, porém, a ausência de valores (monetários ou não) e de direitos de propriedade definidos, que abrangem boa parte da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos, faz com que esses benefícios não sejam considerados nas decisões econômicas, contribuindo para sua perda.

1. Coordenador de Estudos em Sustentabilidade Ambiental na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Ecossistemas, na definição adotada pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), são complexos dinâmicos de comunidades vegetais, animais e de microrganismos e o seu meio inorgânico, interagindo como uma unidade funcional (MMA, 2006).

3. Um diagnóstico acerca do estado de conhecimento e conservação da biodiversidade brasileira em nível de genes e espécies pode ser encontrado em Viana *et al.* (2010) e, em nível de biomas, em Roma *et al.* (2010).

O modelo de desenvolvimento que o Brasil tem adotado, historicamente e mantido nos dias atuais, é um exemplo disso. Na primeira década deste século, acompanhando o aumento do preço das *commodities* nos mercados internacionais, houve grande crescimento de setores intensivos em recursos naturais, com destaque para a agropecuária e a indústria extrativa (Ipea, 2012). Entre 1999 e 2010, o setor agrícola respondeu por 42,53% das exportações totais brasileiras, o que ressalta a importância do setor no comércio internacional e no saldo da balança comercial brasileira (Conceição e Conceição, 2014). No entanto, no mesmo período, houve elevadas taxas de desmatamento na Amazônia e no Cerrado, o que pode ter resultado, considerando-se os motivos expostos ao longo do capítulo, em perdas de biodiversidade e na redução da capacidade de fornecimento de serviços ecossistêmicos desses biomas. Em suma, apesar de sua importância econômica, esse é um modelo distante do desenvolvimento sustentável, ou seja, não leva em conta, de forma equilibrada, fatores econômicos, sociais e ambientais.

No presente capítulo, são apresentados alguns aspectos relevantes para a gestão da biodiversidade brasileira e dos serviços ecossistêmicos por ela providos, bem como sua relação com a agricultura. O setor foi escolhido por sua relevância econômica e social para o país e para a humanidade, além das relações próximas, ambíguas – ora de sinergia, ora de degradação – e de grande potencial de impacto mantidas com a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos. Sem a pretensão de apresentar respostas conclusivas sobre como deveria ser o modelo de desenvolvimento brasileiro, o objetivo é gerar uma reflexão sobre a necessidade de uma mudança do paradigma comumente associado à temática do desenvolvimento: em vez de representar um sinal de atraso e um obstáculo ao desenvolvimento, como frequentemente são considerados por setores econômicos mais intensivos no uso de recursos naturais e com objetivos de curto prazo, a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos representam uma fundamental oportunidade rumo ao desenvolvimento sustentável nacional. Dessa forma, são componentes que devem ser considerados de maneira mais efetiva em processos decisórios sobre o uso do território e no planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Além desta introdução, o capítulo encontra-se organizado em três seções adicionais. A segunda seção trata dos conceitos e causas de perda de biodiversidade e de serviços ecossistêmicos. Na terceira seção, apresentam-se as relações entre agricultura e serviços ecossistêmicos. Por fim, a quarta seção refere-se às conclusões.

2 CONCEITOS E CAUSAS DE PERDA DE BIODIVERSIDADE E DE SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS

2.1 Conceitos

O conceito de serviço ecossistêmico teve seus primórdios ainda nos anos 1970, então sob o nome de serviços naturais, em resposta ao que seus proponentes consideravam como três perigosas concepções erradas, disseminadas entre os tomadores de decisão. A primeira era que o tamanho absoluto e a taxa de crescimento das populações humanas tinham pouca ou nenhuma relação com o acelerado incremento dos problemas ecológicos que a humanidade enfrentava. A segunda, que a deterioração ambiental consistia primariamente de “poluição”, compreendida como um fenômeno local e irreversível, que preocupava principalmente por seus efeitos óbvios e imediatos na saúde humana. A terceira, que a ciência e tecnologia podem viabilizar a continuidade do rápido crescimento no consumo de recursos naturais (Holdren e Ehrlich, 1974). Posteriormente, na definição de Daily *et al.* (1997), serviços

ecossistêmicos passaram a ser considerados os benefícios supridos às sociedades humanas por ecossistemas naturais. O conceito consolidou-se e passou a ser massivamente utilizado a partir de seu uso na Avaliação Ecossistêmica do Milênio (AEM), que o definiu simplesmente como sendo “os benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas” (MA, 2005, p. V).

A AEM foi uma grande iniciativa internacional, executada entre 2001 e 2005, que mobilizou aproximadamente 1.360 especialistas de 95 países, sob a liderança, entre outras instituições, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Seu objetivo principal foi estabelecer bases científicas para as ações necessárias no sentido de se aumentar a conservação e o uso sustentável dos ecossistemas e suas contribuições para atender às necessidades humanas. Considerando-se que a base de todos os ecossistemas é um complexo dinâmico de plantas, animais e microrganismos, a biodiversidade foi um componente central da AEM. Esta reconheceu que existem interações entre pessoas, biodiversidade e ecossistemas, isto é, que alterações nas condições de vida humanas causam, tanto direta quanto indiretamente, mudanças na biodiversidade, nos ecossistemas e, em última análise, nos serviços que os ecossistemas proveem. Assim sendo, a biodiversidade e o bem-estar humano estão intrinsecamente ligados, de tal forma que, embora as evidências científicas fossem (e ainda sejam) incompletas, foram suficientes para indicar que o processo de degradação atualmente em curso – de cerca de 60% dos serviços ecossistêmicos mundiais avaliados – está aumentando a probabilidade de ocorrerem mudanças abruptas. Estas mudanças afetarão de modo negativo o bem-estar humano (MA, 2005).

Os serviços ecossistêmicos podem ser classificados em quatro grandes grupos, conforme descrito a seguir (MA, 2005).

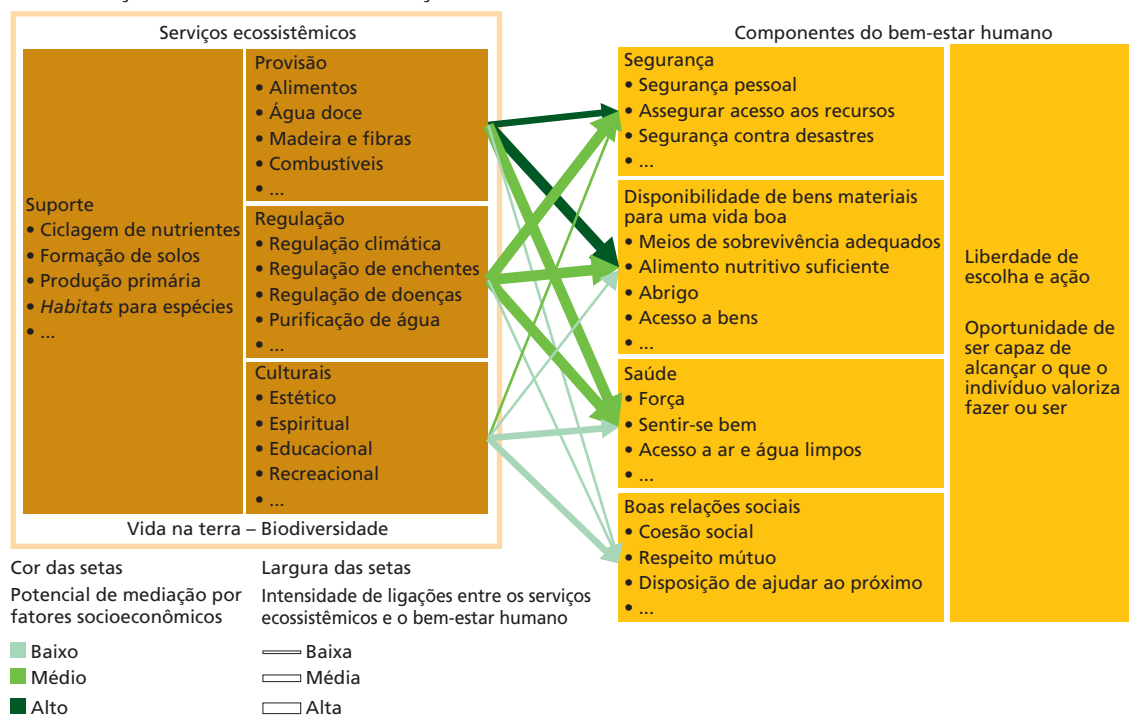
- 1) Serviços de provisão: produtos obtidos diretamente dos ecossistemas, tais como alimentos, água doce, lenha, fibras, biomoléculas (utilizadas como fontes de fármacos) e recursos genéticos.
- 2) Serviços de regulação: benefícios obtidos da regulação de processos ecossistêmicos, que inclui regulação climática, controle de doenças, regulação hídrica, purificação da água e polinização.
- 3) Serviços culturais: benefícios imateriais obtidos dos ecossistemas, tais como espirituais e religiosos, recreação e ecoturismo, estéticos, de inspiração, senso de lugar e herança cultural.
- 4) Serviços de suporte: necessários para a produção de todos os outros serviços ecossistêmicos, tais como formação do solo, ciclagem de nutrientes, produção primária e *habitat* para espécies.

Cada um desses grupos, por sua vez, está relacionado em maior ou menor grau a componentes do bem-estar humano, como segurança, acesso a bens materiais, saúde, manutenção de boas relações sociais, liberdades de escolha e de ação (figura 1).

A AEM também chamou atenção para o fato de que é possível desenvolver substitutos para alguns serviços ecossistêmicos, mas não todos (não haveria substitutos, por exemplo, para a perda de serviços culturais). Sobre os substitutos para os serviços ecossistêmicos, porém, são feitas as seguintes considerações: *i*) geralmente seu custo é alto, maior que o dos serviços ecossistêmicos originais, e em alguns casos podem ter consequências ambientais negativas; e *ii*) sua disponibilidade pode reduzir a pressão sobre alguns serviços ecossistêmicos, mas os substitutos podem não ser capazes de produzir benefícios finais positivos para o meio ambiente.

A figura 1 retrata as relações entre serviços ecossistêmicos e componentes do bem-estar humano. Inclui, também, indicações sobre até que ponto é possível para os fatores socioeconômicos mediar essas ligações (quanto maior for a possibilidade de obtenção de um substituto para um serviço ecossistêmico degradado, maior será o potencial de mediação). A força das ligações e o potencial para mediação variam em diferentes ecossistemas e regiões. Além da influência dos serviços ecossistêmicos, outros fatores – ambientais, econômicos, sociais, tecnológicos e culturais – também influenciam o bem-estar humano. Ecossistemas, por sua vez, são também afetados por mudanças no bem-estar humano (MA, 2005).

FIGURA 1
Serviços ecossistêmicos e suas relações com o bem-estar humano



Fonte: MA (2005).

Após a repercussão da AEM e sobretudo do Relatório Stern,⁴ este último relacionado aos efeitos econômicos das mudanças climáticas, a iniciativa internacional A Economia de Ecossistemas e da Biodiversidade (mais conhecida pelo acrônimo TEEB, do inglês The Economics of Ecosystems and Biodiversity), estimou os efeitos econômicos da perda global de biodiversidade, de modo a evidenciar os benefícios (econômicos e sociais) de sua conservação. Seus resultados foram apresentados durante a X Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (COP 10/CDB), sob a forma de diversos relatórios temáticos⁵ e posteriormente de livros, destinados a cientistas, gestores de políticas públicas, empresários e aos cidadãos em geral (TEEB, 2010; 2011; 2012a; 2012b).

4. O Relatório Stern estimou os impactos econômicos esperados em decorrência das mudanças climáticas em um intervalo de cinquenta anos.

5. Disponíveis em: <<http://www.teebweb.org/>>.

No Brasil, a abordagem da TEEB foi utilizada, por exemplo, na revisão bibliográfica de estudos de caso realizados entre os anos 2000-2011, que valoraram ou evidenciaram a importância dos serviços ecossistêmicos e da biodiversidade para a economia brasileira (Roma *et al.*, 2013). Adicionalmente, essa abordagem foi aplicada para traçar um panorama inicial dos riscos e oportunidades de negócios relacionados à biodiversidade e aos serviços ecossistêmicos, para seis setores específicos da economia brasileira: agricultura e papel e celulose; óleo e gás e químicos; cosméticos e farmacêuticos; mineração e construção civil; instituições financeiras; e varejo (CI, 2012).

É importante ressaltar que não apenas os ecossistemas naturais, mas também paisagens agrícolas, tais como plantações e pastagens, são provedoras de serviços ecossistêmicos. Existe, porém, uma relação direta entre a complexidade estrutural dos ecossistemas, tamanho das áreas, biodiversidade e serviços ecossistêmicos. Assim, via de regra, quanto maiores as áreas e as complexidades estruturais dos ecossistemas (resultando em uma ampla variedade de microambientes), mais organismos estarão presentes e maior será o número/volume de serviços ecossistêmicos supridos por estes.

Isso é o que torna as florestas ecossistemas tão especiais. Por apresentarem grande complexidade estrutural e diversidade de organismos,⁶ as florestas fornecem maior quantidade de serviços ecossistêmicos em comparação aos grupos contemplados na classificação da AEM. No ambiente marinho, os corais são igualmente ecossistemas especiais, possibilitando a coexistência de um grande número de organismos e, portanto, gerando um maior número e volume de serviços ecossistêmicos. Paisagens produtivas (nas quais ocorrem, por exemplo, atividades agrícolas), por sua vez, tendem a ser simplificações de ambientes naturais, privilegiando poucos serviços de provisão com valor econômico (como a produção de alimentos e fibras), em detrimento dos demais serviços ecossistêmicos sem valor econômico, resultando na perda destes.

2.2 Causas de perda de biodiversidade e de serviços ecossistêmicos

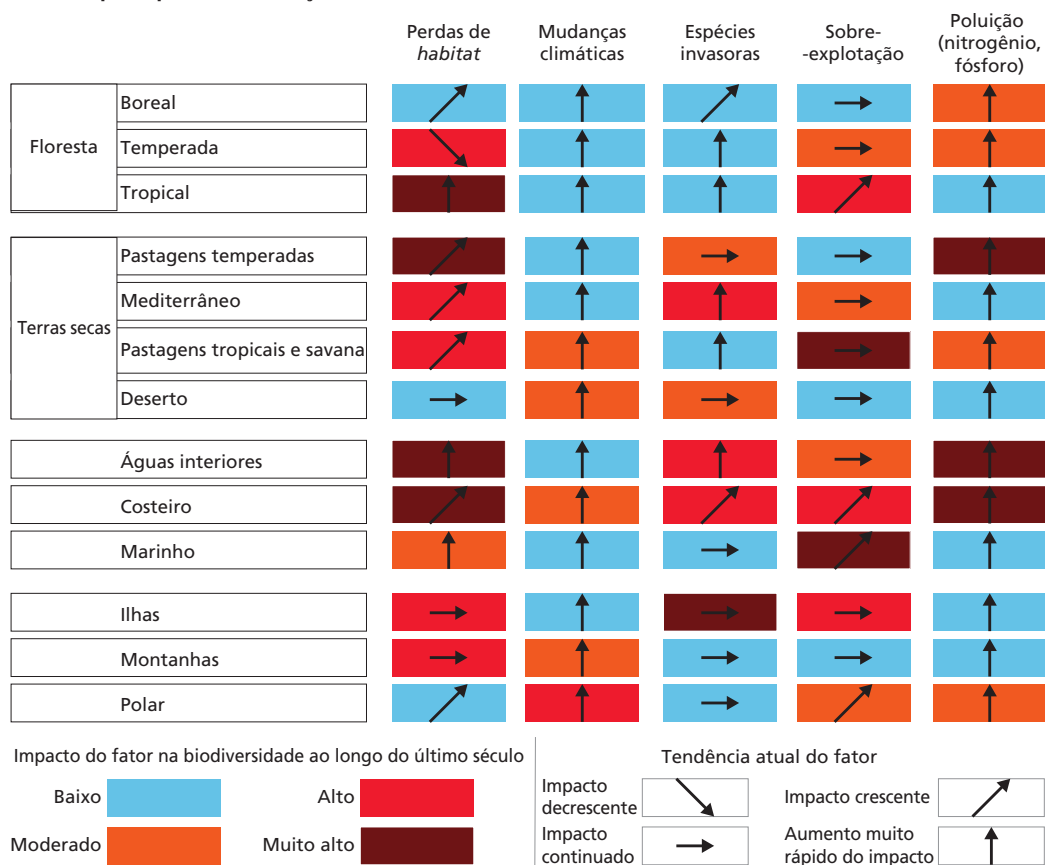
Conforme mencionado anteriormente, a AEM constatou que cerca de 60% dos serviços ecossistêmicos encontram-se atualmente em processo de degradação. Isso ocorre principalmente devido a cinco grandes causas: perdas de *habitat*, mudanças climáticas, espécies exóticas invasoras, sobre-exploração e poluição (figura 2). Esses fatores são sempre sinérgicos; por exemplo, em algumas localidades, mudanças no uso da terra podem resultar na perda de espécies, em uma maior carga de nutrientes (se a terra for convertida para agricultura de alta intensidade), uma maior emissão de gases de efeito estufa (se a floresta é cortada) e um maior número de espécies invasoras (devido a perturbações de *habitat*). Ainda segundo a AEM, as mudanças ocorreram em um ritmo mais rápido nos últimos cinquenta anos do que em qualquer período da história da humanidade. As causas de mudanças que resultam em perda de biodiversidade e

6. Complexidade estrutural, no caso das florestas, abrange a existência de diversos estratos de vegetação, como o herbáceo, arbustivo, sub-bosque, dossel, além de uma grande quantidade de matéria orgânica em decomposição sobre o solo, de raízes etc., criando uma série de microambientes para as espécies. Quanto à diversidade de organismos, esta compreende o número de espécies de plantas e animais, muitas vezes especializados em determinados estratos da vegetação, além dos microrganismos no solo, entre outros.

levam às mudanças nos serviços ecossistêmicos estão ou em nível estável, sem mostrar evidência de declínio ao longo do tempo, ou aumentando em intensidade. De fato, todos os cenários considerados pela AEM indicaram que as taxas de mudanças na biodiversidade tendem a continuar ou mesmo se acelerar nos próximos anos (MA, 2005).

A figura 2 apresenta as principais causas de mudanças na biodiversidade e nos ecossistemas, mencionadas previamente. A cor da célula indica o impacto de cada fator de mudança na biodiversidade em cada tipo de ecossistema ao longo dos últimos cinquenta a cem anos. Alto impacto significa que durante o último século o fator em particular alterou significativamente a biodiversidade, enquanto baixo impacto indica que este teve pouca influência. As setas indicam a tendência do fator: as horizontais indicam uma continuidade no nível atual de impacto, as diagonais e verticais indicam mudanças progressivas de aumento no impacto. Assim, se um ecossistema sofreu um impacto muito alto de um determinado fator no século passado (tal como o impacto de espécies invasoras em ilhas), uma seta horizontal indica que é provável que este impacto muito alto continue (MA, 2005).

FIGURA 2
Causas principais de mudanças na biodiversidade e nos ecossistemas



Fonte: MA (2005).

No que se refere às perdas de *habitat* em ambientes terrestres, o processo de colonização humana em regiões com vegetação nativa (florestal ou não) provoca, invariavelmente, a transformação de áreas contínuas em diversos fragmentos de área total menor, isolados uns dos outros por uma matriz de paisagens de origem antrópica, como pastagens, plantações ou mesmo ambientes urbanos. Esse processo pode ser separado em dois componentes principais: a perda de *habitat* das espécies *per se*, decorrente da remoção da vegetação natural, e o isolamento das áreas naturais remanescentes em fragmentos menores, separados uns dos outros pela matriz de origem antrópica, resultante do processo conhecido como “fragmentação”. Embora por mecanismos diferentes, ambos contribuem para a redução no número de organismos que o ambiente pode suportar, levando à extinção local de espécies e subespécies (Wilcox, 1980).

Esses efeitos combinados da perda de *habitat* e da fragmentação fazem com que o desmatamento seja uma das principais ameaças à biodiversidade terrestre e de águas interiores, bem como aos serviços ecossistêmicos por ela providos, o que torna fundamental a obtenção de dados sobre a sua dimensão e evolução ao longo do tempo. No Brasil, os seis biomas terrestres⁷ passaram a ter suas respectivas taxas de desmatamento monitoradas em diferentes momentos. Na Amazônia Legal,⁸ estas são monitoradas anualmente pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) desde 1988, por meio do Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia (Prodes). Nesse período de mais de 25 anos, o desmatamento nesta região oscilou entre um máximo de 29,10 mil km², no ano de 1995, e um mínimo de 4,57 mil km², em 2012. Em 2013, houve o desmatamento de 5,89 mil km², o que representou um incremento de 29% em relação ao ano anterior. Grande parte dessa queda acentuada deveu-se à implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), a partir de 2004. O PPCDAm trouxe algumas novidades importantes ao combate do desmatamento, tais como a criação acentuada de unidades de conservação na região, a adoção de medidas econômicas (como o embargo à produção advinda de municípios que mais desmatavam), a melhoria na tecnologia de monitoramento do desmatamento (com a criação, pelo INPE, de outro sistema de monitoramento, o chamado Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real – Deter), além do fomento ao desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis. Outra novidade significativa foi em relação à governança para tratar do problema, que passou a integrar o mais alto nível da agenda política do governo federal, envolvendo treze ministérios sob a coordenação geral da Casa Civil da Presidência da República (Ipea, GIZ e Cepal, 2011).

Nos biomas extra-amazônicos, por sua vez, o monitoramento oficial da cobertura vegetal (que inclui também vegetação aberta, não apenas florestas) iniciou-se apenas em 2008, por meio do Programa de Monitoramento do Desmatamento nos Biomas Brasileiros por Satélite (PMDBBS), implementado tecnicamente pelo Centro de Sensoriamento Remoto do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). O monitoramento tem como linha de base os Mapas de Cobertura Vegetal dos Biomas Brasileiros (MMA, 2007),

7. Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal.

8. A Amazônia Legal é uma área que corresponde a 59% do território brasileiro. Engloba a totalidade de oito estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e parte do estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44°W), perfazendo aproximadamente 5 milhões de km². Seus limites ultrapassam, portanto, aqueles do bioma Amazônia, tal como reconhecido pelo IBGE (2004).

os quais utilizaram imagens de satélite obtidas em 2002. Em um primeiro momento, houve a mensuração de taxas acumuladas de desmatamento desses biomas para o intervalo 2002-2008 (extraíndo-se uma média anual para o período), e, a partir de 2009, as taxas de desmatamento foram obtidas em períodos anuais. Para o bioma Cerrado, a última taxa de desmatamento foi calculada para o ano de 2010, enquanto para a Caatinga, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal os dados correspondem ao ano de 2009. Não foram divulgadas atualizações recentes relativas às taxas de desmatamento dos biomas extra-amazônicos.

Os biomas extra-amazônicos apresentaram queda nas taxas de desmatamento para o ano de 2009, quando comparadas à média anual do intervalo 2002-2008. Nesse período, o Cerrado sofreu um desmatamento absoluto de 85.075 km², o que corresponde a uma taxa média anual de 14.179 km² nos seis anos considerados. Nos dois anos seguintes, houve quedas nas taxas de desmatamento do bioma, observando-se valores de 7.637 km² e 6.469 km² para 2009 e 2010, respectivamente. Ainda assim, o Cerrado é o bioma com maiores taxas de desmatamento da atualidade, superando aquelas encontradas no bioma Amazônia em períodos correspondentes. Embora haja um Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no bioma Cerrado (PPCerrado) desde 2010, estruturado nos moldes do PPCDAm, não há uma avaliação recente de seus resultados.

Além da perda de *habitat*, as mudanças climáticas de origem antrópica observadas recentemente, principalmente no que se refere ao aumento de temperaturas regionais, já têm impactado de modo significativo a biodiversidade e os ecossistemas. Essas mudanças alteram as distribuições de espécies, os tamanhos populacionais, os períodos de reprodução e a migração e causam um aumento na frequência de surtos de pragas e doenças. Ao final do século XXI, estima-se que as mudanças climáticas e seus impactos poderão se tornar a principal causa direta de perda de biodiversidade e de mudanças nos serviços ecossistêmicos, em nível global (MA, 2005).

A disseminação de espécies exóticas invasoras e de vetores de doenças, outra das causas de perda de biodiversidade e de serviços ecossistêmicos apontadas pela AEM, continua a aumentar tanto por translocações intencionais quanto por translocações que se referem a introduções acidentais, resultantes do comércio e de viagens. Em termos globais, estima-se que as espécies exóticas invasoras contribuíram com 39% das extinções de espécies animais cujas causas são conhecidas, desde o ano 1600. Além disso, mais de 120 mil espécies exóticas de plantas, animais e microrganismos já invadiram os Estados Unidos, o Reino Unido, a Austrália, a Índia, a África do Sul e o Brasil, causando danos ambientais e perdas econômicas significativas (Lopes *et al.*, 2009).

No que se refere à sobre-exploração, sobretudo de recursos pesqueiros, em várias partes do mundo a biomassa em pescarias, tanto de espécies-alvo quanto da fauna acompanhante (capturada incidentalmente), foi reduzida em cerca de 90% quando comparada àquela anterior ao estabelecimento da pesca industrial em larga escala, e as pressões continuam a aumentar. No Brasil, após as pescarias marítimas resultarem na produção de 760 mil toneladas de pescado em 1985, a produção começou a diminuir, a despeito do aumento do esforço de pesca,

atingindo 435 mil toneladas em 1990. Em seguida, os valores passaram a oscilar, atingindo o mínimo de 419 mil toneladas em 1995 e o máximo de 540 mil toneladas em 2007, o que seria um indicativo de um processo de exaustão dos estoques marinhos pesqueiros tradicionalmente explorados no país (Ipea e SPI, 2014).

Por fim, tem havido um aumento significativo nos níveis de poluição, sobretudo devido à maior carga de nutrientes. Em razão das ações humanas, dobrou o fluxo de nitrogênio reativo nos continentes. Projeções indicam que pode haver um aumento adicional de dois terços até 2050 e que o fluxo global para ecossistemas costeiros sofrerá um aumento de 10% a 30% até 2030, com a maioria desse incremento ocorrendo em países em desenvolvimento. Fluxos de nitrogênio em excesso contribuem para a eutrofização da água doce e de ecossistemas marinhos costeiros e para a acidificação da água doce e de ecossistemas terrestres, com implicações para a biodiversidade nesses ecossistemas. O nitrogênio também contribui para a criação de uma camada de ozônio a nível do solo (que leva à perda de produtividade agrícola e florestal), para a destruição de ozônio na estratosfera (que leva à deterioração da camada de ozônio e ao aumento na radiação UV-B que atinge a Terra, causando maior incidência de câncer de pele) e para as mudanças climáticas. Os efeitos resultantes na saúde incluem: consequências da poluição de ozônio sobre funções respiratórias; aumento da incidência de alergia e asma, devido a um aumento na produção de pólen; risco de síndromes em recém-nascidos; risco aumentado de câncer e outras doenças crônicas, devido aos nitratos na água potável; e risco aumentado de uma série de doenças cardíacas e pulmonares, devido à produção de partículas finas na atmosfera (MA, 2005).

3 RELAÇÕES ENTRE A AGRICULTURA E OS SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS

No que se refere à sua relação com o meio ambiente natural, a agricultura é um bom exemplo de atividade que é ao mesmo tempo geradora e dependente da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos que esta fornece, além de apresentar elevado potencial de impactos sobre estes. Por um lado, a atividade provê alimentos, fibras, bioenergia e matérias-primas para a fabricação de fármacos, serviços bastante necessários à espécie humana. Por outro, é uma atividade econômica que depende diretamente da biodiversidade e de um conjunto de serviços ecossistêmicos providos por ambientes naturais. Além disso, apresenta elevado potencial para degradá-los, o que inclui perda de *habitat* para espécies nativas, perda de nutrientes por escoamento superficial, sedimentação de cursos d'água, envenenamento de humanos e de espécies nativas, emissão de gases de efeito estufa, entre outros. A forma como se dará esta relação dependerá, sobretudo, do tipo de manejo empregado nas práticas agrícolas, completando um caráter de ambiguidade entre objetivos de curto e de longo prazo.

Outro fato que merece destaque em relação à agricultura é a escala planetária de suas atividades e, portanto, de seus efeitos sobre o meio ambiente. Segundo dados da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a agricultura⁹ é a principal atividade

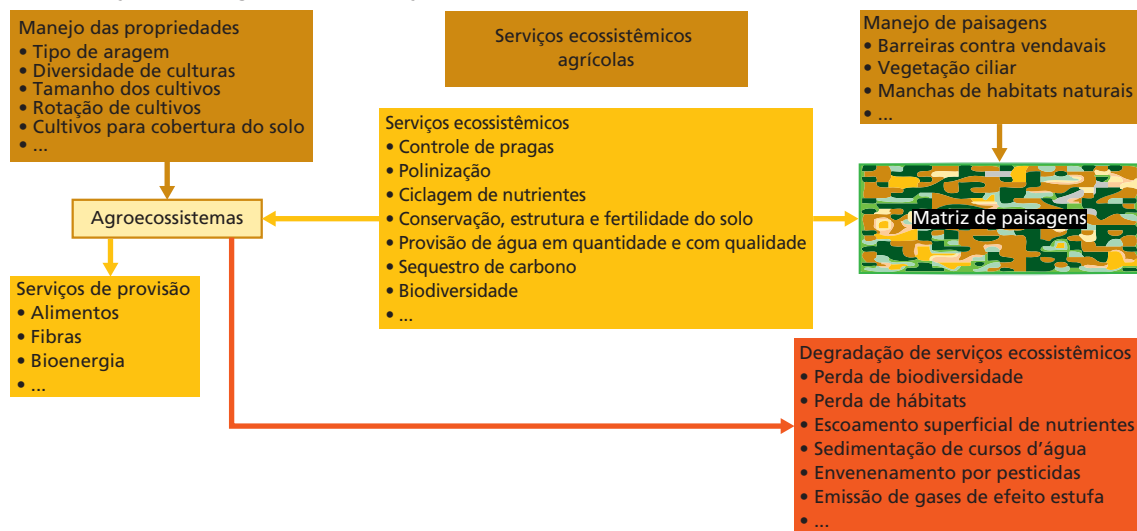
9. Inclui pecuária.

humana responsável pela utilização de terras. Em 2009, aproximadamente 37,6% da superfície terrestre encontrava-se ocupada por atividades agrícolas, 31,1% por florestas e 31,7% por outras formas de uso. Do total de aproximadamente 4,9 bilhões de hectares ocupados no mundo por atividades agrícolas no período considerado, terras aráveis correspondiam a 28,3%; culturas permanentes, a 3,1%; e campos e pastagens, a 68,8% (FAO, 2013).

No Brasil, quando da realização do último censo agropecuário, em 2006, 84,4% dos estabelecimentos agropecuários eram ocupados pela agricultura familiar, com área média de 18,37 hectares, a qual correspondia, em seu conjunto, a 24,3% da área ocupada por estes estabelecimentos (IBGE, 2006). Apesar de ocupar uma área menor com lavouras e pastagens (17,7 e 36,4 milhões de ha, respectivamente), a agricultura familiar é uma importante fornecedora de alimentos para o mercado interno, sendo responsável por garantir boa parte da segurança alimentar do país. Os estabelecimentos não familiares, por sua vez, apesar de representarem 15,6% do total dos estabelecimentos agropecuários, respondiam por 75,7% da área ocupada em 2006, com uma área média dos estabelecimentos de 309,18 ha (IBGE, 2006).

Uma ampla revisão bibliográfica das relações entre a agricultura e os serviços ecossistêmicos foi realizada por Power (2010), que abordou os benefícios para a atividade advindos do fluxo de serviços ecossistêmicos e também a degradação destes como resultado de atividades agrícolas (figura 3). A seguir, apresenta-se uma síntese dessas relações, adaptada principalmente do trabalho de Power (2010) e outros incluídos em sua revisão.

FIGURA 3
Relações entre agricultura e serviços ecossistêmicos



Fonte: Power (2010).

3.1 Serviços ecossistêmicos fornecidos por ambientes naturais à agricultura

3.1.1 Controle biológico de pragas

O controle biológico de pragas é um serviço ecossistêmico de regulação, estando geralmente relacionado à redução de perdas de produção agrícolas causadas por insetos herbívoros, fungos e ervas daninhas. Morcegos, pássaros, aranhas e besouros são exemplos de espécies responsáveis pelo controle de pragas, atuando como controladoras de populações de insetos e também de ervas daninhas em agroecossistemas. Por exemplo, Landis *et al.* (2008) estimaram o valor do controle biológico natural (isto é, feito por meio de inimigos naturais) de pulgões, que atacam plantações de soja, uma praga de grandes proporções em paisagens agrícolas, em US\$ 33/ha, totalizando US\$ 239 milhões/ano para os quatro estados norte-americanos¹⁰ estudados. Este valor refere-se a produtores que usam uma estratégia integrada de manejo de pragas, complementada pela aplicação de inseticidas quando necessário. Naquela região, o aumento nas plantações de soja para fins de produção de biocombustíveis resultou em uma menor diversidade de paisagens, alterando o fornecimento de inimigos naturais dos pulgões em plantações de soja e reduzindo os serviços de controle biológico de pragas em 24%. Isso significou um custo adicional de US\$ 58 milhões/ano aos produtores de soja dos quatro estados, devido à redução nos lucros e ao aumento do uso de pesticidas. Para produtores que se utilizam apenas de controle biológico, o valor econômico da perda do serviço ecossistêmico foi ainda maior. Os autores observaram, ainda, que suas descobertas, relativas a uma única praga (pulgões) e a um único cultivo (soja), indicam que o valor do controle biológico de pragas para a economia dos Estados Unidos deve ser subestimado, atingindo a casa de bilhões de dólares anuais. Embora não haja estudos semelhantes para o Brasil, é de se esperar que o mesmo seja válido para o país, o que, porém, ainda precisará ser comprovado.

3.1.2 Polinização

A polinização é o processo pelo qual o pólen é transferido na reprodução das plantas, possibilitando a fertilização e reprodução. A polinização pode ser biótica (em que é necessária a participação de outros organismos), ou abiótica (sem a participação de outros organismos, resultante de autopolinização ou realizada por fatores abióticos, por exemplo, o vento). As abelhas são as mais conhecidas polinizadoras, embora este serviço também seja fornecido por pássaros, morcegos, mariposas e outros insetos. Klein *et al.* (2007) realizaram uma ampla revisão da dependência das principais culturas vegetais em duzentos países. Os autores descobriram que a produção de frutos, legumes ou sementes de 87 dos principais cultivos utilizados na alimentação humana depende de polinização animal, enquanto a de outros 28 cultivos não depende. Em termos de volume de produção, porém, apenas 35% advêm dos cultivos que dependem de polinização animal, enquanto 60% são de cultivos que não dependem e outros 5% permanecem não avaliados. Cereais, largamente utilizados na alimentação humana, geralmente não dependem de polinização animal.

10. Os estados que compuseram esta pesquisa foram Iowa, Michigan, Minnesota e Wisconsin.

Assim como ocorre com o controle biológico, os serviços de polinização são mais facilmente valorados quando comparados a outros serviços ecossistêmicos. As primeiras estimativas dos serviços de polinização eram baseadas no valor total dos cultivos dependentes de polinização animal. Entretanto, como a maioria dos cultivos é apenas parcialmente dependente deste tipo de polinização, estimativas posteriores passaram a levar em consideração uma taxa de dependência ou uma medida da proporção de redução na produção em decorrência da ausência de polinizadores. Uma avaliação recente (Gallai *et al.*, 2009) indicou que estimulantes (café, cacau e chá), castanhas, frutas e óleos comestíveis são particularmente vulneráveis à perda de polinizadores. Adicionalmente, o impacto econômico da polinização por insetos na produção mundial de alimentos em 2005, considerando-se 162 países membros da FAO, foi calculado em € 153 bilhões, mas a vulnerabilidade à perda de polinizadores varia grandemente entre regiões geográficas, devido, em parte, à especialização de cultivos. Por exemplo, países do oeste africano produzem 56% dos cultivos estimulantes mundiais com uma vulnerabilidade à perda de polinizadores de 90%, isto é, a perda dos polinizadores implicaria a diminuição de 90% do valor econômico total da produção, com efeitos devastadores sobre a economia dos países e uma reorganização significativa dos preços globais no longo prazo. Entretanto, quanto à pergunta se a perda dos serviços de polinização poderiam ameaçar a cadeia de alimentos mundial, Gallai *et al.* (2009) concluem que a produção em geral se manteria no mesmo ritmo do consumo, mas uma perda completa de polinizadores poderia causar *deficit* globais de frutas, legumes e estimulantes. Isso poderia levar a quebras significantes de mercado e a *deficit* nutricionais, ainda que o consumo total de calorias fosse suficiente (Power, 2010).

3.1.3 Qualidade e quantidade de água

A provisão de água de qualidade e em quantidade suficiente é um serviço ecossistêmico essencial para atividades agrícolas. A vegetação perene em ecossistemas naturais, como florestas, pode regular a captura, a infiltração, a retenção e os fluxos de água ao longo da paisagem. As plantas desempenham um papel central na regulação de fluxos hídricos por meio de retenção e modificação da estrutura do solo e produção de serrapilheira. Assim, solos de florestas tendem a ter uma taxa mais alta de infiltração em comparação a outros, e as florestas tendem a reduzir picos de fluxos e inundações, ainda que mantendo fluxos básicos (Power, 2010). Conforme mencionado por Silva *et al.* (2011), um estudo realizado no estado do Pará mostrou que o escoamento superficial em áreas florestadas corresponde a menos de 3% da precipitação, enquanto que em áreas de pastagem a porcentagem pode chegar a 17%. Assim, áreas florestadas apresentam também menor potencial erosivo, além de atuarem como um filtro, reduzindo o número de partículas de solo, matéria orgânica, fertilizantes, pesticidas e sementes carregados para os cursos d'água e reservatórios. Como resultado, tem-se uma água de melhor qualidade para a agricultura e o abastecimento humano. Adicionalmente, raízes profundas existentes em ecossistemas florestais são capazes de aumentar a disponibilidade de água e nutrientes para outras espécies no ecossistema, e invertebrados que se movimentam entre o solo e a serrapilheira influenciam a infiltração de água no solo. Esses processos proveem serviços ecossistêmicos essenciais à agricultura.

3.1.4 Estrutura e fertilidade do solo

A estrutura e fertilidade do solo proveem serviços ecossistêmicos igualmente essenciais aos agroecossistemas. Solos bem aerados, com matéria orgânica abundante, são fundamentais para a captura de nutrientes pelos cultivos agrícolas e para a retenção de água. A estrutura porosa e a agregação do solo, bem como a decomposição de matéria orgânica, são influenciadas por atividades de bactérias, fungos e de espécies que compõem a fauna do solo, tais como minhocas, cupins, formigas e outros invertebrados. Microrganismos mediam a disponibilidade de nutrientes por meio da decomposição de detritos e de resíduos de plantas, além da fixação de nitrogênio (Power, 2010), fator limitante para o crescimento vegetal.

3.2 Degradação de serviços ecossistêmicos em decorrência de atividades agrícolas

Além de serem beneficiárias e provedoras de serviços ecossistêmicos, cujo resultado mais evidente (mas não único) é a produção de alimentos e outros materiais extremamente necessários à sobrevivência humana, as atividades agrícolas podem resultar em uma série de efeitos negativos sobre a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos, alguns dos quais tratados a seguir.

3.2.1 Perda de biodiversidade

Como tratado anteriormente, a perda de biodiversidade resulta principalmente da perda e degradação de *habitat* (por desmatamentos, fragmentação de ambientes naturais), decorrentes de mudanças do uso da terra para fins agropecuários, bem como da introdução de espécies exóticas invasoras. Dados recentes indicam que o mundo está imerso em uma crise de perda de biodiversidade devido a causas antropogênicas, a qual se constitui em uma forma pouco reconhecida de mudança ambiental global. Essa crise inclui não apenas a perda de espécies, mas também a perda de populações e declínios abruptos na abundância de espécies. Entre os vertebrados terrestres, 322 espécies tornaram-se extintas desde 1500, e as populações das espécies remanescentes mostram um declínio médio de 25% em abundância, enquanto os invertebrados terrestres mostram um declínio médio de 45% em abundância. Esses declínios causarão efeitos em cascata, afetando não apenas o funcionamento de ecossistemas, mas também o bem-estar humano (Dirzo *et al.*, 2014).

3.2.2 Alteração dos ciclos biogeoquímicos e poluição

Desde uma escala local até a escala global, a agricultura tem profundos efeitos em ciclos biogeoquímicos e na disponibilidade de nutrientes nos ecossistemas. Os dois nutrientes que mais limitam a produção biológica em ecossistemas naturais e agrícolas são nitrogênio e fósforo, os quais têm sido aplicados em larga escala na agricultura. Fertilizantes à base de nitrogênio e fósforo têm aumentado muito a disponibilidade desses nutrientes na biosfera, atingindo tanto águas superficiais quanto subterrâneas, o que causa efeitos negativos para a saúde humana e para os ecossistemas. Aproximadamente 20% do nitrogênio aplicado por meio de fertilizantes atingem ecossistemas aquáticos, ocasionando poluição de cursos d'água, níveis aumentados de nitrato na água potável, eutrofização, frequência e severidade aumentadas de explosões de algas, hipóxia e mortalidade de peixes, além das chamadas “zonas mortas” em ecossistemas marinhos costeiros (Power, 2010).

3.2.3 Alteração de fluxos hídricos e sedimentação de cursos d'água

A intensidade da produção e das práticas de manejo do solo alteram tanto a quantidade quanto a qualidade da água disponível em paisagens agrícolas. Alguns estudos buscam relacionar o impacto do desmatamento em larga escala na provisão e regulação de fluxos hídricos em regiões brasileiras. Costa, Botta e Cardille (2003), por exemplo, analisam uma série temporal de cinquenta anos (1949-1998) de descargas do rio Tocantins em uma bacia de 175.360 km² localizada em Porto Nacional (bioma Cerrado), relacionando-as com alterações na cobertura vegetal, estimada com base em dados de censos agropecuários e dados sobre a precipitação em sua área de drenagem durante esse período. Os resultados obtidos indicam que, embora não tenha havido alterações estatisticamente significantes na precipitação da bacia nos dois períodos considerados (1949-1968, poucas mudanças na cobertura vegetal; e 1979-1998, alterações mais intensas), a descarga anual média no segundo foi 24% maior que no primeiro, e 28% maior na estação de alto fluxo. Estes dados evidenciam que as alterações na cobertura vegetal, decorrentes de atividades agropecuárias, modificaram a resposta hidrológica da região, efeito que tende a se agravar, visto que o desmatamento na região continua a aumentar. Um maior escoamento superficial ocasiona também alterações na quantidade de sedimentos carregados até os cursos d'água, com conseqüente sedimentação destes. Práticas de irrigação também podem influenciar negativamente o escoamento superficial, a sedimentação de cursos d'água e o volume de água subterrânea.

3.2.4 Envenenamento de espécies não alvo e de humanos

O uso de agrotóxicos em paisagens agrícolas pode levar à contaminação de águas superficiais e subterrâneas, degradando os serviços de provisão de água fornecidos pelos ecossistemas e provocando o envenenamento de espécies não alvo e de humanos. Adicionalmente, pode resultar no envenenamento de plantas e espécies animais, contribuindo para um efeito em cascata de perda de biodiversidade (Power, 2010).

3.2.5 Emissão de gases de efeito estufa

A agricultura e a pecuária são atividades que emitem grandes quantidades de gases de efeito estufa (GEEs), tanto pelas mudanças que provocam no uso da terra (desmatamento para abertura de novas áreas) quanto por causas diretas, como o uso de fertilizantes e a fermentação entérica do rebanho bovino. Segundo as Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa (Brasil, 2013), em 2005 a principal fonte de emissões de GEEs no Brasil foi o setor de uso da terra e florestas, em sua maioria devido aos desmatamentos nos biomas Amazônia e Cerrado. Em 2005, este setor respondia por 57,5% do total de emissões de GEEs, enquanto a agropecuária, cujas principais fontes de emissões são a fermentação entérica de animais e os solos agrícolas, respondia por 20%. Em 2010, por sua vez, as emissões brasileiras de GEEs deveram-se principalmente a atividades agropecuárias, que passaram a responder por 35,1% do total de emissões, enquanto o setor de energia passou a ocupar o segundo lugar, com 32,0% do total, seguido pelo setor de uso da terra e florestas, com 22,4% do total.

Essa mudança de perfil, assim como a redução em termos absolutos do total de GEEs emitido, ocorreu principalmente devido à redução de 76,1% das emissões do setor de uso da terra e florestas entre 2005 e 2010. Esta, por sua vez, decorre da redução de 83,2% das emissões do bioma Amazônia e de 60,8% do bioma Cerrado, em função das quedas nas respectivas taxas de desmatamento, conforme mencionado anteriormente. Por sua vez, as emissões de GEE da agropecuária aumentaram 5,2% em termos absolutos no mesmo período.

4 CONCLUSÕES

Nesta edição do livro *Brasil em Desenvolvimento*, comemorativa do Jubileu de Ouro do Ipea, os autores foram convidados a pensar como deveria ser o desenvolvimento brasileiro em um intervalo de dez anos, a fim de se ter um país com maior equidade social e mais elevado nível de bem-estar para a população brasileira. Em termos ambientais, porém, particularidades como resiliência, não linearidade das respostas a transformações e certa inércia dos sistemas biológicos tornam dez anos um período curto para o surgimento de fenômenos de abrangência geográfica ampla, sendo adequado considerar neste exercício prospectivo intervalos maiores, de trinta a cinquenta anos, no mínimo. As ações para se ter um meio ambiente saudável também nesse horizonte de prazo, porém, devem ser adotadas com a máxima brevidade possível.

No momento, pode-se afirmar que, historicamente, muitas pessoas têm se beneficiado da exploração da biodiversidade e da conversão de ecossistemas naturais em ecossistemas dominados pelo homem, processo que se acelerou muito nos últimos cinquenta anos, resultando em maior nível de bem-estar mundial. Ao mesmo tempo, porém, estes ganhos têm sido atingidos a custos crescentes, sob a forma de perda de biodiversidade e de degradação da maioria dos serviços ecossistêmicos. A julgar pelas tendências atuais de crescimento do uso de recursos e de apropriação/degradação dos serviços ecossistêmicos pela humanidade, esses efeitos tendem a se acentuar nos próximos trinta a cinquenta anos, sobretudo quando se consideram efeitos sinérgicos com outros fenômenos ambientais que causam impactos em escala planetária.

Entre esses fenômenos estão as mudanças climáticas globais, que afetam o funcionamento dos ecossistemas e, portanto, sua capacidade de fornecimento dos serviços ecossistêmicos à humanidade. No entanto, há um reconhecimento crescente, inclusive no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de que ecossistemas funcionais, saudáveis, podem aumentar a resiliência e a adaptação de comunidades humanas às mudanças climáticas, por meio do fornecimento de serviços ecossistêmicos. Dessa forma, a chamada “adaptação baseada nos ecossistemas” é parte importante das estratégias de adaptação às mudanças climáticas, em complementação às mudanças comportamentais, soluções de engenharia e medidas de redução de riscos, como o estabelecimento de sistemas de alerta precoce. É necessário, portanto, fomentar iniciativas que busquem a implementação de medidas de adaptação baseadas em ecossistemas. Dois exemplos seriam a conservação e recomposição de manguezais, que atuam como barreiras naturais aos efeitos negativos da elevação do nível do mar, e a recomposição de florestas em áreas degradadas, como forma de aumentar a capacidade de regulação de fluxos e a disponibilidade de recursos hídricos, entre outros.

Ao longo deste capítulo, foram apresentadas algumas causas de perda de biodiversidade e de serviços ecossistêmicos, entre as quais a perda de *habitat*, cuja expressão mais evidente no ambiente terrestre é o desmatamento. Conclui-se também que o Brasil avançou bastante no controle desse problema na Amazônia, o que só foi possível a partir dos dados gerados regularmente pelo INPE e de uma série de políticas adotadas no âmbito do PPCDAm. Há que se considerar, porém, que os dados existentes indicam que as maiores taxas de desmatamento em território brasileiro na atualidade encontram-se no bioma Cerrado, considerado a savana de maior biodiversidade mundial e onde nasce boa parte dos rios brasileiros. Nesse sentido, é necessário reforçar a estrutura de monitoramento da cobertura vegetal do Cerrado e dos demais biomas extra-amazônicos, de tal modo que sejam gerados dados sobre o desmatamento em bases regulares também para esses biomas. É necessário, também, que sejam implementadas as medidas de combate ao desmatamento e às queimadas tal como previsto no PPCerrado, utilizando-se o aprendizado adquirido no curso do PPCDAm.

A agricultura foi utilizada como exemplo de atividade que se beneficia da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos, mas que, ao mesmo tempo, apresenta grande potencial de impactá-los e degradá-los. Porém, isto também é válido para diversas atividades econômicas que dependem de recursos biológicos ou de serviços ecossistêmicos em larga escala, de maneira direta (como pesca comercial, extrativismo de produtos florestais madeireiros e não madeireiros, entre outros) ou indireta. Nesta última categoria, incluem-se, por exemplo, atividades que requerem a existência de recursos hídricos em abundância e qualidade, como abastecimento humano, geração de energia elétrica e irrigação para fins agrícolas. Há indícios de que a recente falta de chuvas (e, conseqüentemente, de água para essas atividades) vivenciada pelos estados da região Sudeste, em que os reservatórios encontram-se em níveis perigosamente baixos, esteja associada aos desmatamentos da região amazônica, tal como havia sido previsto por modelos climáticos.

Combinados, esses fatores levam a afirmar que é necessário e urgente que haja uma mudança de paradigma, de tal forma que a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos sejam vistos e tratados, efetivamente, como importantes ativos do país, extremamente necessários para um desenvolvimento sustentável sob o ponto de vista econômico, social e ambiental. Adicionalmente, eventos extremos, como a seca no Sudeste concomitantemente às cheias que ora se observam na região Sul, são avisos de que os prazos para ação estão se tornando cada vez mais exíguos. Portanto, é preciso integrar a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos ao planejamento do desenvolvimento brasileiro, de maneira efetiva, o mais rapidamente possível.

Já existem diversos instrumentos de políticas públicas capazes de viabilizar esse processo. Em larga escala, devem ser mencionados o PPCDAm e o PPCerrado, o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e os Zoneamentos Ecológicos-Econômicos (ZEEs), existentes desde a escala da Amazônia Legal, passando pela escala de estados e chegando a partes destes. Em menor escala, podem-se mencionar os Planos Municipais de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica, os Planos Diretores Municipais, os Planos de Bacias Hidrográficas, os Planos Municipais de Redução de Riscos, a Agenda 21 local, entre outros. Também se devem considerar os planos setoriais, como o de saneamento ambiental, de moradia, de transporte e de mobilidade. É essencial, porém, que

as recomendações ambientais contidas nesses documentos sejam implementadas, com ênfase na necessidade de conservação e recuperação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos.

Adicionalmente, para que ocorra a mudança de paradigma mencionada, considerando-se que ocorrem conflitos de interesses, é necessário que haja uma governança capaz de mediar o processo, unindo visões diversificadas em busca de um resultado comum. Um embrião dessa governança já foi criado, por meio do estabelecimento da Iniciativa Capital Natural do Brasil, coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente. Atualmente, esta iniciativa conta com a participação de algumas instituições, entre as quais o Ministério da Fazenda, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, o Serviço Florestal Brasileiro, o Ipea, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Confederação Nacional da Indústria, o PNUMA e a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ).

Desenvolvido em consonância com os princípios da TEEB, a Iniciativa Capital Natural do Brasil tem três objetivos principais: *i*) identificar e ressaltar os benefícios oriundos da conservação e do uso sustentável da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos no país, bem como avaliar os custos de sua perda; *ii*) promover a incorporação da economia de ecossistemas e da biodiversidade no processo de tomada de decisão em diferentes níveis, a respeito de como utilizar o capital natural de maneira sustentável; e *iii*) influenciar a implementação de políticas públicas (instrumentos e ferramentas de gestão) e de mudanças de comportamento privado que garantam a provisão desse capital natural. A estrutura de governança da iniciativa é constituída por uma Comissão Executiva, responsável pela coordenação técnica e metodológica no que diz respeito à elaboração e ao acompanhamento dos estudos e de seus resultados, e por uma Comissão de Coordenação, responsável pelo planejamento, coordenação e validação dos trabalhos e resultados da iniciativa. Na prática, porém, estas comissões ainda não foram plenamente implantadas, o que, no entanto, não tem impedido avanços, como a definição do escopo dos estudos a serem realizados para consecução dos objetivos da iniciativa.

Entretanto, a experiência do PPCDAm¹¹ indica que parte do sucesso alcançado por este plano deveu-se ao fato de a governança ter mobilizado as mais altas esferas do Executivo, sendo coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e com a participação de treze ministérios. Dessa forma, o mesmo modelo de governança poderia ser adotado para implementação da Iniciativa Capital Natural do Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil**. Brasília: MCTI, 2013.

CI – CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL. **TEEB para o setor de negócios brasileiro** – Relatório preliminar (sumário executivo). Rio de Janeiro: CI-Brasil, 2012.

11. Os resultados do PPCDAm no período 2007-2010 foram avaliados por um grupo de trabalho com membros do Ipea, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e da GIZ.

- CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; CONCEIÇÃO, P. H. Z.. **Agricultura**: evolução e importância para a balança comercial brasileira. Brasília: Ipea, 2014. p. 1-29. (Texto para Discussão, n. 1.944).
- COSTA, M. H.; BOTTA, A.; CARDILLE, J. A. Effects of large-scale changes in land cover on the discharge of the Tocantins River, Southeastern Amazonia. **Journal of hydrology**, v. 283, n. 1, p. 206-217, 2003.
- DAILY, G. C. *et al.* Ecosystem services: benefits supplied to human societies by natural ecosystems. **Issues in ecology**, v. 2, p. 1-16, 1997.
- DIRZO, R. *et al.* Defaunation in the anthropocene. **Science**, v. 345, n. 6.195, p. 401-406, 2014.
- FAO – THE FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Global forest resources assessment 2005**. Roma: FAO, 2006. v. 147.
- _____. **FAO statistical yearbook 2013**: world food and agriculture. Roma: FAO, 2013.
- GALLAI, N. *et al.* Economic valuation of the vulnerability of world agriculture confronted with pollinator decline. **Ecological economics**, v. 68, p. 810-821, 2009.
- HOLDREN, J. P.; EHRLICH, P. R. Human population and the global environment. **American scientist**, v. 62, p. 282-292, 1974.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mapa dos biomas do Brasil**: primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- _____. **Censo agropecuário 2006**: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Produtividade do Brasil nos anos 2000-2009: análise das Contas Nacionais. **Comunicados Ipea**, v. 133, p. 1-18, 3 fev. 2012.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; GIZ – COOPERAÇÃO ALEMÃ PARA O DESENVOLVIMENTO; CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) 2007 a 2010**. Brasília: Ipea/GIZ/Cepal, 2011.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; SPI – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTO. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea/SPI-MP, 2014.
- KLEIN, A. M. *et al.* Importance of pollinators in changing landscapes for world crops. **Proceedings of the royal society B**, v. 274, p. 303-313, 2007.
- LANDIS, D. A. *et al.* Increasing corn for biofuel production reduces biocontrol services in agricultural landscapes. **Proceedings of the national academy of sciences**, v. 105, n. 51, p. 20.552-20.557, 2008.

LEWINSOHN, T. M.; PRADO, P. I. Síntese do conhecimento atual da biodiversidade brasileira. *In*: LEWINSOHN, T. M. (Ed.). Avaliação do estado do conhecimento da biodiversidade brasileira. **Biodiversidade**, Brasília, v. 1, p. 21-109, 2006.

LOPES, R. M. *et al.* (Eds.). **Informe sobre as espécies exóticas invasoras marinhas no Brasil**. Brasília: MMA, 2009. v. 33.

MA – MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Ecosystems and human well-being: synthesis**. Washington: Island Press, 2005.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Convenção sobre diversidade biológica – CDB**. Brasília: MMA/SBF, 2006. v. 2.

_____. **Mapas de cobertura vegetal dos biomas Brasileiros**. Brasília: MMA, 2007.

POWER, A. G. Ecosystem services and agriculture: tradeoffs and synergies. **Philosophical transactions of the royal society B: biological sciences**, v. 365, n. 1.554, p. 2.959-2.971, 27 set. 2010.

ROMA, J. C. *et al.* O estado da biodiversidade – parte 2: biomas brasileiros. *In*: **Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Brasília: Ipea, 2010. v. 7. p. 77-129.

_____. **A economia de ecossistemas e da biodiversidade no Brasil (TEEB-Brasil): análise de lacunas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. p. 1-57. (Texto para Discussão, n. 1.912).

SILVA, J. A. A. *et al.* **O código florestal e a ciência: contribuições para o diálogo**. São Paulo: SBPC/ABC, 2011.

TEEB – THE ECONOMICS OF ECOSYSTEMS AND BIODIVERSITY. **The economics of ecosystems and biodiversity ecological and economic foundations**. Londres; Washington: Earthscan, 2010.

_____. **The economics of ecosystems and biodiversity in national and international policy making**. Londres; Washington: Earthscan, 2011.

_____. **The economics of ecosystems and biodiversity in business and enterprise**. Londres; Washington: Earthscan, 2012a.

_____. **The economics of ecosystems and biodiversity in local and regional policy and management**. Londres; Washington: Earthscan, 2012b.

VIANA, J. P. *et al.* O estado da biodiversidade – parte 1: genes e espécies. *In*: **Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Brasília: Ipea, 2010. v. 7. p. 53-76.

WILCOX, B. A. Insular ecology and conservation. *In*: SOULÉ, M. E.; WILCOX, B. A. (Ed.). **Conservation biology: an evolutionary-ecological perspective**. Sunderland: Sinauer Associates Inc., 1980. p. 95-117.

A DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA COMO FORMA DE VIABILIZAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Regina Helena Rosa Sambuichi¹
Ernesto Pereira Galindo²
Michel Ângelo Constantino de Oliveira³
Rodrigo Mendes Pereira⁴

1 INTRODUÇÃO

A agricultura familiar⁵ abrange uma parcela importante da produção agropecuária no Brasil. Segundo dados do Censo Agropecuário 2006, ela representa mais de 84% dos estabelecimentos agropecuários e concentra mais de 74% do pessoal ocupado nos estabelecimentos brasileiros, produzindo a maior parte de muitos dos produtos alimentares consumidos pelas famílias (por exemplo: 87% da mandioca; 77% do feijão preto; 63% do valor de produtos da horticultura; 59% dos porcos; 58% do volume de leite de vaca; e 51% das galinhas). Percebe-se, portanto, que, além de ser essencial a muitas cadeias produtivas, vinculadas principalmente à produção de alimentos, a agricultura familiar é responsável por boa parte da ocupação no campo e da distribuição de renda no meio rural.

A sua importância social e econômica no fornecimento de alimentos, na geração de emprego e na dinâmica territorial rural não se reflete, porém, na área ocupada (apenas 24% da área dos estabelecimentos agropecuários é ocupada pela agricultura familiar), o que é decorrente da elevada concentração fundiária existente no país (IBGE, 2009). Além disso, embora a situação esteja melhorando, ainda há uma maior concentração relativa de pobreza e pobreza extrema no meio rural – 32% das famílias que residem no meio rural recebem menos de um quarto do salário mínimo *per capita*, contra menos de 10% na zona urbana (IBGE, 2011). Diante desse quadro, observa-se que promover o desenvolvimento da agricultura familiar é uma estratégia importante para a redução da pobreza e das desigualdades no campo.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

3. Professor da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) de Campo Grande – MS e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur do Ipea.

4. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

5. A agricultura familiar no Brasil, conforme definido pela Lei nº 11.326/2006, abrange os agricultores que: *i)* não detenham, a qualquer título, área maior que quatro módulos fiscais; *ii)* utilizem predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; *iii)* tenham um percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; e *iv)* dirijam seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. A lei inclui também os silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, desde que atendidas algumas condições.

Para promover o crescimento da produção agrícola familiar com sustentabilidade, será necessário reduzir as suas vulnerabilidades e também conciliar os aspectos econômicos, sociais e ambientais, de forma a manter a sustentação do seu desenvolvimento a longo prazo. Nesse sentido, é fundamental que se promova a diversificação dos seus sistemas de produção, o que terá efeitos positivos importantes sobre a redução dos riscos inerentes à produção, à promoção da segurança alimentar e à conservação de recursos naturais e serviços ecossistêmicos (Lin, 2011; Bowman e Zilberman, 2013). Essa necessidade se torna ainda mais relevante devido às ameaças representadas pela tendência de agravamento das instabilidades climáticas, havendo urgência para a adoção de estratégias que minimizem os riscos associados à produção agrícola, como forma de adaptação às mudanças climáticas globais (Seo, 2010; Kandulu, *et al.* 2012).

Até então, o modelo tecnológico desenvolvido para a modernização da agricultura no mundo esteve basicamente voltado para a produção de monoculturas intensivas de larga escala. Esse modelo, além dos graves problemas causados à saúde e ao meio ambiente – contaminação por agrotóxicos, emissões de gases de efeito estufa, erosão dos solos, perda de biodiversidade, perda de nascentes etc. – favoreceu a produção em grandes áreas, contribuindo para aumentar as desigualdades no campo e a concentração fundiária (Sambuichi *et al.*, 2012).

Uma crítica que tem sido feita às políticas de desenvolvimento agrário, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), por exemplo, é que elas têm contribuído para disseminar a monocultura e a produção de *commodities* para exportação entre os agricultores familiares, por meio da oferta de crédito e da difusão tecnológica (Guanziroli, 2007). De fato, é necessário promover o desenvolvimento tecnológico dos sistemas de produção familiares para melhorar a produtividade, aumentar a renda e reduzir a pobreza. Entretanto, é preciso que seja por intermédio de uma tecnologia adequada à realidade econômica, social e ambiental da agricultura familiar, de forma a promover o seu crescimento com sustentabilidade. Isso indica a necessidade de algumas mudanças e ajustes nas políticas voltadas para o setor.

Este texto tem como objetivo discutir a importância da diversidade produtiva na agricultura familiar e propor estratégias e políticas para promover a diversificação como forma de apoiar o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar no Brasil. Para isso, baseou-se em revisão de literatura e na análise de dados da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP),⁶ fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O capítulo está dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção apresenta o conceito e os benefícios da diversificação; a terceira mostra um retrato da diversidade produtiva na agricultura familiar brasileira; a quarta discute possíveis estratégias para promover a diversificação da produção agrícola familiar no Brasil; e a quinta apresenta algumas considerações finais acerca do estudo.

6. A DAP é um cadastro que identifica os agricultores familiares, e/ou suas formas associativas, como aptos a serem beneficiários das políticas de desenvolvimento agrário, como o crédito rural do PRONAF, por exemplo.

2 DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA: CONCEITO E BENEFÍCIOS

2.1 O conceito de diversificação

A literatura sobre diversificação na agricultura apresenta diferentes abordagens, de acordo com a área e o enfoque dos estudos realizados. Na área de desenvolvimento rural, os trabalhos abordam a diversificação dos meios de vida (*livelihood*), significando o aumento da complexidade do portfólio de atividades desenvolvidas pelas famílias rurais, visando garantir a subsistência e a reprodução do núcleo familiar (Ellis, 1998; Schneider, 2010). Nesse portfólio de atividades e possíveis fontes de renda, incluem-se as atividades desenvolvidas dentro da fazenda ou do estabelecimento agropecuário (*on-farm*), abrangendo a produção agropecuária, a agroindústria familiar e outras atividades não agrícolas; e as atividades desenvolvidas fora da fazenda ou do estabelecimento da família (*off-farm*), como empregos, além de outras fontes de renda, como arrendamentos, aposentadorias, benefícios sociais e remessas de dinheiro provenientes de membros que migraram para a área urbana (Ellis, 1998). A diversificação é entendida principalmente como uma estratégia necessária para diminuir a vulnerabilidade das famílias frente às incertezas e aos riscos a que estão expostas (Niehof, 2004). Destaca-se também a diferença entre diversidade de renda, que se refere à variedade de fontes de renda de uma família em um dado momento, e diversificação, que significa o processo de aumento da complexidade desses rendimentos em um período de tempo (Ellis, 1998; Schneider, 2010).

Os estudos sobre o tema na literatura econômica enfocam principalmente as vantagens e as desvantagens econômicas das empresas agrícolas diversificarem a produção ou se especializarem em um único tipo de produto (Weiss e Briglauer, 2000; Bowman e Zilberman, 2013). Esses estudos incluem análises teóricas e/ou pesquisas empíricas, abrangendo temas relacionados a possíveis fontes de economias de diversificação, à eficiência da produção diversificada, à resiliência dos sistemas e outros (Chaplin, 2000; Coelli e Fleming, 2004; McNamara e Weiss, 2005; Li *et al.*, 2009; Lin, 2011; Kandulu *et al.*, 2012; Abson, Fraser e Benton, 2013). Uma abordagem muito frequente é a análise dos fatores que determinam a diversificação da produção, relacionados principalmente às características socioeconômicas dos produtores (Pope e Prescott, 1980; Bosma *et al.*, 2005; Culas e Mahendrarajah, 2005; Mcnamara e Weiss, 2005; Bravo-Ureta, Cocchi e Solís, 2006; Oliveira Filho *et al.*, 2011; Singha *et al.* 2012; Longpichai, 2013). Já na literatura agroecológica, o enfoque é dado à importância da agrobiodiversidade para a estabilidade e produção dos agroecossistemas e a conservação da qualidade ambiental (Altieri, 1999; Jackson, Pascual e Hodgkin, 2007).

Dentro do tema mais amplo da diversificação de rendas e meios de vida na agricultura familiar, este capítulo trata especificamente sobre a diversificação da produção agropecuária (figura 1). No estabelecimento, essa diversificação pode incluir a produção de diferentes tipos de culturas, como lavouras, pecuária, silvicultura, piscicultura, e também de diversas variedades genéticas em uma mesma cultura. As formas de diversificar a produção incluem sistemas rotativos, em que diferentes culturas se sucedem no tempo; sistemas consorciados, em que diferentes culturas ou variedades são cultivadas ao mesmo tempo em uma área de

cultivo misto; e talhões separados de diferentes culturas em uma mesma fazenda (Altieri, 1999; Lin, 2011). Em relação à paisagem, a diversificação abrange, do ponto de vista econômico, diferentes tipos de produtos em uma mesma região e, do ponto de vista ambiental, mosaicos de diferentes formas de uso da terra, incluindo diferentes tipos de agrossistemas intercalados com áreas naturais protegidas. A diversificação da produção, além de apresentar benefícios econômicos e sociais, os quais também são evidenciados por outras formas de diversificação de renda, apresenta, ainda, importantes benefícios ambientais, que são fundamentais quando se pensa na sustentabilidade do desenvolvimento rural a longo prazo (Lin, 2011; Davis *et al.*, 2012).

FIGURA 1
Formas de diversificação da renda no meio rural e principais benefícios



Elaboração dos autores.

2.2 Por que diversificar a produção?

A decisão de especializar ou diversificar a produção é influenciada por vários fatores. Além das vantagens e das desvantagens econômicas de adotar cada tipo de produção, diferentes oportunidades e limitações podem afetar a decisão dos produtores (Schroth e Ruf, 2014). Em particular, os agricultores tendem a buscar atividades que aumentem a sua renda, reduzam o risco financeiro e físico, diminuam as exigências de trabalho e sejam convenientes ou agradáveis (Bowman e Zilberman, 2013). Em geral, tem-se observado uma tendência de especialização dos processos produtivos no setor agropecuário, o que decorre principalmente do processo de modernização da agricultura, o qual se iniciou nos países desenvolvidos na sequência da revolução industrial e depois se disseminou pelos países em desenvolvimento com a Revolução Verde.⁷

7. Programa promovido por países industrializados, que ganhou força a partir do término da segunda guerra mundial, cujo objetivo é disseminar a modernização da agricultura nos países em desenvolvimento, por meio da difusão de pacotes tecnológicos baseados no uso intensivo de insumos químicos e sementes geneticamente modificadas.

Como diferentes produtos apresentam oportunidades diferenciadas de retornos econômicos, pode parecer ao produtor que é mais vantajoso para ele concentrar todos os seus recursos para cultivar aquele produto que lhe proporcione um maior rendimento. Além disso, especializando a sua produção, ele pode obter também ganhos de escala, aproveitando melhor as suas instalações de beneficiamento, armazenamento e transporte e reduzindo os custos de comercialização (Schroth e Ruf, 2014). A especialização da produção pode levar, ainda, a ganhos de eficiência, por meio da divisão de recursos de trabalho e gestão. Esta divisão serve para tirar proveito de competências especializadas, economizando tempo em uso de trabalho por não ter que alternar entre as tarefas (Coelli e Fleming, 2004). Em geral, os sistemas diversificados tendem a ser de gestão mais complexa e mais intensivos em uso do trabalho.

Diante dessas vantagens apresentadas pela especialização produtiva, fundamentadas na lógica do modelo de produção industrial, o processo de modernização da agricultura baseou-se em sistemas intensivos de monoculturas, levando a uma crescente especialização da produção agropecuária. Para apoiar o aumento de produtividade desses sistemas, o desenvolvimento tecnológico fundamentou-se fortemente em insumos químicos, mecanizações e biotecnologia, aumentando, assim, a vantagem competitiva da especialização. A aplicação de fertilizantes sintéticos, por exemplo, eliminou a necessidade de uso dos resíduos de animais como insumos complementares à produção agrícola. O uso de defensivos químicos reduziu a necessidade de uso de sistemas rotativos ou consorciados para reduzir a incidência de pragas e doenças. A biotecnologia aumentou a uniformidade dos cultivos e favoreceu a mecanização, a qual reduziu a intensidade do uso do trabalho (Lin, 2011). Por sua vez, o aumento da capacidade de armazenamento e de transporte de produtos para longas distâncias possibilitou o acesso a novos mercados e favoreceu a produção em larga escala. A criação de novas oportunidades de trabalho no meio urbano, com salários mais altos do que na agricultura, elevou os custos de oportunidade do trabalho. Além disso, o êxodo rural e a diminuição do tamanho das famílias levaram à escassez de mão de obra, dificultando e encarecendo sistemas de produção mais intensivos nesse tipo de recurso (Bowman e Zilberman, 2013).

A produção em sistemas diversificados ou policulturais passou, então, a ser vista por muitos como sinônimo de atraso tecnológico, relacionada à cultura de subsistência e à pobreza rural nos países em desenvolvimento, onde a modernização tecnológica não conseguiu chegar. De fato, em muitos casos, os agricultores mais pobres diversificam a sua produção para ter o que comer. Pellegrini e Tasciotti (2014) estudaram os efeitos de diversificação de culturas sobre nutrição (diversidade da dieta) e o rendimento (culturas vendidas) das famílias rurais em oito economias em desenvolvimento e concluíram que a grande maioria das famílias cultiva uma variedade de culturas, apesar da modesta contribuição para o rendimento. Observou-se uma correlação positiva entre o número de plantas cultivadas, a renda familiar e a diversidade da dieta, mostrando que a diversificação é importante para a sobrevivência e a segurança alimentar das famílias rurais nesses países.

É importante destacar, porém, que os benefícios da diversificação não se limitam ao aumento da segurança alimentar em sistemas de plantio de subsistência. Entre as motivações

econômicas que levam os produtores a diversificarem a produção, a mais destacada na literatura é a minimização dos riscos (Pope e Prescott, 1980; Quiroz e Valdés, 1995; Ellis, 1998; Chaplin, 2000; Lin, 2011; Kandulu *et al.*, 2012; Abson, Fraser e Benton, 2013; Bowman e Zilberman, 2013). Na produção agrícola, além dos riscos econômicos, como preço e comercialização, os produtores estão expostos também a riscos ambientais, como incertezas climáticas, pragas e doenças, que podem afetar fortemente a produção. Desse modo, garantir a segurança da renda passa a ter uma importância fundamental, principalmente para os pequenos, que tem menos condição de resistir a grandes impactos no orçamento familiar (Ellis, 1998).

A estabilidade de um sistema é composta por sua resistência, que é a sua capacidade de resistir a um impacto ou uma perturbação sem ser alterado, e sua resiliência, que corresponde ao poder de se reestruturar e voltar a funcionar após ser alterado por uma perturbação. Um sistema estável é menos vulnerável e apresenta maior sustentabilidade a longo prazo (Ellis, 1998). Um dos principais benefícios da diversificação é aumentar a estabilidade dos sistemas. Por exemplo, os sistemas agrícolas biodiversos são mais resistentes a pragas e doenças e apresentam maior resiliência a perturbações climáticas como secas e furacões (Lin, 2011). Esses efeitos são observados também no que diz respeito à paisagem. Abson, Fraser e Benton (2013), estudando os retornos econômicos agropecuários em terras baixas na Inglaterra, mostraram que a diversidade de uso da terra dentro de uma paisagem proporciona retornos mais estáveis, em comparação com uma única forma de uso da terra, a qual pode dar retornos esperados mais altos, porém de alta volatilidade, em face de perturbações exógenas.

Atualmente, com o aumento das incertezas causado pelas mudanças climáticas globais, torna-se ainda mais crítica a necessidade de adotar estratégias para minimizar os riscos econômicos das populações mais vulneráveis. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), em seu quinto relatório de avaliação (2013), destacou a importância de aumentar a resiliência dos sistemas de produção agroalimentar, pois, mesmo que os países consigam reduzir as emissões de carbono, todos ainda sofrerão os efeitos das emissões históricas acumuladas, o que torna fundamental promover a adaptação às inevitáveis mudanças climáticas que virão. Algumas regiões, como as semiáridas, sofrerão mais intensamente os efeitos dessas mudanças.

Pesquisas já vêm mostrando que a diversificação é uma estratégia fundamental para lidar com os riscos associados às mudanças climáticas. Seo (2010), por meio de análises microeconômicas em propriedades rurais africanas, mostrou que as fazendas mistas são mais resilientes e terão maior vantagem relativa, no futuro, em um clima mais quente, o que vai incentivar mais agricultores a adotarem sistemas mistos de produção. Fazendas especializadas são altamente vulneráveis, podendo perder até 75% de sua renda anual em um cenário de mudança mais drástica. Na Austrália, Kandulu *et al.* (2012), utilizando modelagem com simulação de Monte Carlo,⁸ concluíram que a diversificação pode ser uma eficaz estratégia para a proteção contra o risco econômico induzido pelo clima para agricultores em zonas marginais de sequeiro.

8. Método estatístico que consiste em simulações repetidas de amostragens aleatórias, gerando uma distribuição de probabilidade dos resultados possíveis.

No caso brasileiro, recomenda-se também a adoção de sistemas agrícolas biodiversos, como os agroflorestais e os agrossilvopastoris, como estratégia de adaptação às mudanças climáticas, especialmente nas zonas do semiárido nordestino (Balbino *et al.*, 2011).

Além da minimização dos riscos, o aumento da renda é também uma motivação que leva muitos agricultores a diversificar (Schroth e Ruf, 2014). Di Falco *et al.* (2010), estudando a rentabilidade de fazendas na Bulgária, mostraram que aquelas que cultivam uma gama de produtos diferentes tendem a apresentar uma renda mais alta quando comparadas com aquelas que não o fazem, concluindo que existem benefícios econômicos associados com a diversificação de culturas. No Brasil, Perondi (2007), estudando os meios de vida de agricultores familiares no sudoeste do Paraná, também encontrou uma renda agropecuária maior nas famílias com maior diversidade de culturas. Estudos mostram algumas possíveis fontes de economias de diversificação que podem tornar um sistema diversificado mais rentável que o especializado. Uma fonte é a economia de escopo, que ocorre quando os custos de produzir dois produtos em conjunto são menores que produzi-los separadamente (Mcnamara e Weiss, 2005; Chavas e Kim, 2010). Por exemplo, o plantio de espécies leguminosas em consórcios com outras lavouras reduz a necessidade de uso de fertilizantes nitrogenados. A rotação de lavouras com pasto no sistema de integração lavoura-pecuária reduz o custo de recuperação das pastagens (Balbino *et al.*, 2011).

O plantio em sistemas diversificados pode levar também a um aumento da produtividade. Li *et al.* (2009), por exemplo, testaram consórcios de tabaco, milho, cana de açúcar, batata, trigo e fava em mais de 15 mil hectares de lavouras na China e mostraram que algumas combinações aumentaram a produtividade das culturas em até 84,7%. Outra possível fonte de economia de diversificação é o aumento da eficiência alocativa. Esse aumento de eficiência pode ser derivado, por exemplo, de um melhor uso do trabalho e da terra nos momentos de intervalo entre as produções, devido à característica sazonal de muitas produções agrícolas (Coelli e Fleming, 2004). O plantio de milho no intervalo da safra de soja, por exemplo, tem um efeito poupa-terra, permitindo o aumento da produção sem necessidade de aumentar o tamanho da área cultivada. Condições locais heterogêneas em uma mesma fazenda podem favorecer também a diversificação de culturas, com aumento de produtividade e eficiência total do sistema (Schroth e Ruf, 2014). Estudos realizados em diversas regiões do planeta mostram que a maior ou menor eficiência dos sistemas diversificados depende dos tipos de culturas utilizados, das condições ambientais, das características dos produtores e da maneira como é feita a alocação dos recursos, principalmente do trabalho, nesses sistemas (Bosma *et al.*, 2005; Rahman, 2009).

Nesse sentido, é importante destacar que as vantagens que os sistemas de produção diversificados podem proporcionar para os agricultores são muito dependentes da maneira como essa diversificação é realizada. Quando entre *commodities* agrícolas, por exemplo, tem pouco efeito sobre o risco de variação de preços, pois, como Quiroz e Valdés (1995) demonstraram, os preços desses produtos tendem a ser muito correlacionados. Perondi (2007) mostrou que as rendas maiores e mais estáveis entre os agricultores familiares foram obtidas

quando a diversificação da produção agropecuária foi acompanhada de uma agregação de renda à produção, via beneficiamento em agroindústrias, por exemplo, quando comparado com a diversificação apenas com *commodities* agrícolas.

A diversificação da produção agropecuária apresenta também vários outros benefícios que vão além dos seus efeitos diretos sobre a renda e a segurança alimentar dos agricultores. Muito já se questiona atualmente a respeito dos impactos negativos dos sistemas de monocultura intensiva sobre a qualidade dos alimentos e a conservação dos recursos naturais (Bowman e Zilberman, 2013). A aplicação massiva de agrotóxicos e fertilizantes nesses sistemas pode causar efeitos negativos sobre a saúde da população e a conservação da biodiversidade, além de contribuir para o agravamento das mudanças climáticas, devido às emissões de carbono realizadas durante o processo de produção desses insumos químicos. A diversificação dos sistemas agrícolas, pelo aumento tanto do número de culturas como de variedades genéticas, contribui para o controle de pragas e doenças, reduzindo a necessidade de aplicação de agrotóxicos. A combinação de culturas pode diminuir também o uso de fertilizantes químicos e contribuir para uma melhor conservação do solo (Li *et al.*, 2009; Lin, 2011).

Os efeitos positivos da diversificação estendem-se também sobre a conservação da biodiversidade natural, auxiliando a manter a diversidade de plantas e animais nos remanescentes de vegetação nativa e os serviços ecossistêmicos que estes prestam às populações humanas. A conservação de polinizadores, por exemplo, é um serviço importante que as paisagens diversificadas ajudam a manter e que pode ter efeitos econômicos significativos sobre a própria produção agrícola (Vrdoljak e Samways, 2014). Alguns tipos de sistemas diversificados, como sistemas agroflorestais e integração lavoura-pecuária-floresta, contribuem ainda para o sequestro de carbono da atmosfera, servindo para mitigação do aquecimento global (Vilela Martha Júnior e Marchão 2012; Schroth *et al.*, 2013).

A diversificação produtiva pode apresentar efeito positivo também sobre o desenvolvimento regional. Fiszbein (2013) estudou os efeitos de longo prazo da diversificação agrícola sobre a produtividade industrial e renda *per capita* em municípios dos Estados Unidos e encontrou indicações de que a estrutura da produção agrícola em estágios iniciais de desenvolvimento afeta o processo de crescimento. De acordo com as estimativas, um aumento de um desvio-padrão de diversificação agrícola em 1860 levou a um ganho de cinco pontos percentuais (p.p.) na renda *per capita* em 2000. Uma avaliação exploratória dos diferentes canais de causalidade mostrou evidências que apontam para os efeitos positivos sobre a formação de capital humano e a diversificação industrial como causas do aumento da renda.

Muitos desses efeitos positivos da diversificação, portanto, constituem-se em externalidades do processo produtivo, que, muito além dos agentes diretamente envolvidos com a compra e a venda dos produtos agrícolas, beneficiam toda a sociedade. Boody *et al.* (2005) analisaram como duas bacias hidrográficas em Minnesota, Estados Unidos, se sairiam sob uma variedade de cenários futuros de uso da terra e concluíram que uma mistura de usos agrícolas em combinações que maximizam a diversidade produtiva e a rentabilidade gera os melhores resultados,

umentando os lucros e a biodiversidade, reduzindo as externalidades ambientais negativas (por exemplo, impactos sobre a qualidade da água, gases de efeito estufa, sedimentação e inundação) e criando uma solução “ganha-ganha-ganha” (Lin, 2011), em que ganha o agricultor, ganha a sociedade e ganha o meio ambiente.

2.3 Externalidade e bem-estar

Uma questão importante a respeito da diversidade produtiva na agricultura familiar brasileira é se deveria haver ou não uma política governamental no sentido de estimular a diversificação. Será que as escolhas feitas pelos agricultores quanto ao seu grau de diversidade da produção já não seriam ótimas em termos de bem-estar social? Porque a necessidade de intervenção? Sabe-se que a alocação de recursos produtivos escolhida pelo mercado via sistema de preços seria eficiente num mundo sem falhas de mercado. De acordo com o conhecido Primeiro Teorema do Bem-Estar,⁹ sob essas condições, haveria eficiência alocativa do ponto de vista social, sem a necessidade de intervenção do governo. Argumenta-se aqui, porém, que, no caso do grau de diversidade da produção agrícola, existem falhas de mercado que demandam a ação governamental para que a eficiência alocativa seja obtida.

Muitos dos argumentos a favor da diversificação citados neste capítulo são “internos”, no sentido de haver mercados e preços para eles, e o agricultor os leva em consideração na hora de escolher seu grau de diversidade, visando o maior lucro possível. Esse é o caso, por exemplo, da proteção ao risco que a diversidade oferece ao agricultor – que é tipicamente avesso ao risco. Isso vale para proteção tanto no tocante à volatilidade dos preços dos produtos quanto no que concerne à volatilidade no rendimento das lavouras. É o caso também do efeito benéfico que a rotatividade das lavouras exerce sobre o possível esgotamento do solo.

Entretanto, a diversificação dos ecossistemas agrícolas exerce efeitos indiretos sobre o meio ambiente e a sociedade que não são considerados pelo agricultor, porque não afetam diretamente a rentabilidade da lavoura ou, quando afetam, o agricultor, percebe e considera em sua decisão apenas uma parte dos benefícios totais gerados. São, portanto, externalidades. Trata-se de ganhos sociais, e não apenas privados, incluindo-se aí, por exemplo, a questão da segurança alimentar.

O plantio de alimentos diversificados garante a segurança alimentar dos pequenos agricultores mesmo nos momentos menos favoráveis do mercado, contribuindo para manter o agricultor no campo e gerando externalidades positivas, ao evitar problemas sociais como o inchamento das favelas e o aumento da violência urbana, os quais implicariam mais gastos públicos com urbanização e segurança. Além disso, em situação de baixa segurança alimentar, as pessoas ficam mais doentes e dependem mais do apoio público, aumentando a pressão sobre o sistema público de saúde. Notadamente, a agrobiodiversidade permite a produção de alimentos mais variados e saudáveis, com menor teor de agroquímicos, contribuindo para melhorar a alimentação não apenas dos agricultores, mas também da sociedade em geral.

9. Esse teorema prova matematicamente que, em um mercado competitivo sem falhas, o equilíbrio de mercado é socialmente eficiente (Arrow, 1951).

Sendo a externalidade um tipo de falha de mercado, pode-se melhorar a alocação de recursos produtivos via intervenções governamentais. No caso, a diversificação gera externalidades positivas sociais e ambientais, de modo que o equilíbrio de mercado apresenta um nível de diversidade mais baixo que o socialmente ótimo. Portanto, políticas de incentivo à diversificação podem aproximar a alocação de recursos produtivos de seu ponto de eficiência máxima (Baumgartner e Quaas, 2010).

3 A DIVERSIDADE PRODUTIVA DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA

3.1 Método de coleta e análise de dados

Para obter um retrato da diversidade produtiva dos agricultores familiares no Brasil, foi utilizada uma abordagem *cross-section* a partir do banco de dados da DAP do MDA. Os dados foram extraídos de 2012, abrangendo um universo de aproximadamente 4,3 milhões de declarações cadastradas.

A diversidade produtiva foi mensurada com base na diversidade de renda da produção agropecuária. Por esta razão, foram excluídos da análise todos os agricultores que não tinham ou não declararam nenhum tipo de renda proveniente dessa produção. Com esse primeiro corte, foram eliminados da base de dados aproximadamente 1,1 milhão de DAPs. A amostra utilizada na pesquisa, portanto, foi de 3,2 milhões de DAPs, em que os agricultores familiares declararam ter renda da produção agropecuária de um ou mais produtos no seu estabelecimento.

Utilizou-se o índice de diversidade de Simpson (SID) (Simpson, 1949), um dos mais utilizados na literatura específica, para mensurar a diversidade produtiva existente dentro dos estabelecimentos da agricultura familiar. O índice foi calculado com base no valor bruto da produção (VBP) declarado na DAP para cada produto, utilizando a seguinte fórmula:

$$\text{Índice de Diversidade de Simpson (SID)} = 1 - \sum_{i=1}^N \left(\frac{X_i}{\sum_{i=1}^N X_i} \right)^2$$

em que X_i é o VBP da i -ésima cultura, enquanto $\frac{X_i}{\sum_{i=1}^N X_i}$ é o valor proporcional do VBP da i -ésima cultura sobre o VBP total do agricultor. Caso o produtor explore apenas uma cultura, o valor do SID será igual a 0 e, à medida que aumenta a diversidade da renda, o valor do SID tende a se aproximar de um.

Para fins de estudo do grau de diversidade, foram criadas quatro faixas ou categorias a partir da distribuição dos dados. As faixas de análise foram:

- muito especializado: SID = 0 (um único produto);
- especializado: SID > 0,0 e ≤ 0,35;
- diversificado: SID > 0,35 e ≤ 0,65; e
- muito diversificado: SID > 0,65.

O índice leva em conta não apenas o número de produtos, mas principalmente o quanto cada produto contribui para a renda total do agricultor. Por exemplo, se o agricultor que não é monocultor tiver mais de 80% da sua renda proveniente de um único produto, ele será classificado na categoria de especializado, mesmo que produza uma grande variedade de produtos. Já se o agricultor produzir apenas dois itens, mas estes tenham pesos semelhantes na renda, ele entrará na faixa de diversificado. Para ser classificado como muito diversificado, o agricultor deve produzir pelo menos três itens com pesos semelhantes na renda.

3.2 Resultados

A tabela 1 retrata a diversidade produtiva dos agricultores familiares brasileiros em 2012, mostrando que a maioria dos estabelecimentos apresentou uma produção diversificada (47% diversificado e 18% muito diversificado). Mais de 2 milhões de agricultores familiares enquadraram-se em uma dessas duas categorias, correspondendo a 65% dos estabelecimentos da amostra e a 54% do VBP total.

TABELA 1
Número de estabelecimentos agropecuários, VBP total e VBP por estabelecimento (VBP/N), por grau de diversidade da renda da produção agropecuária da agricultura familiar (2012)

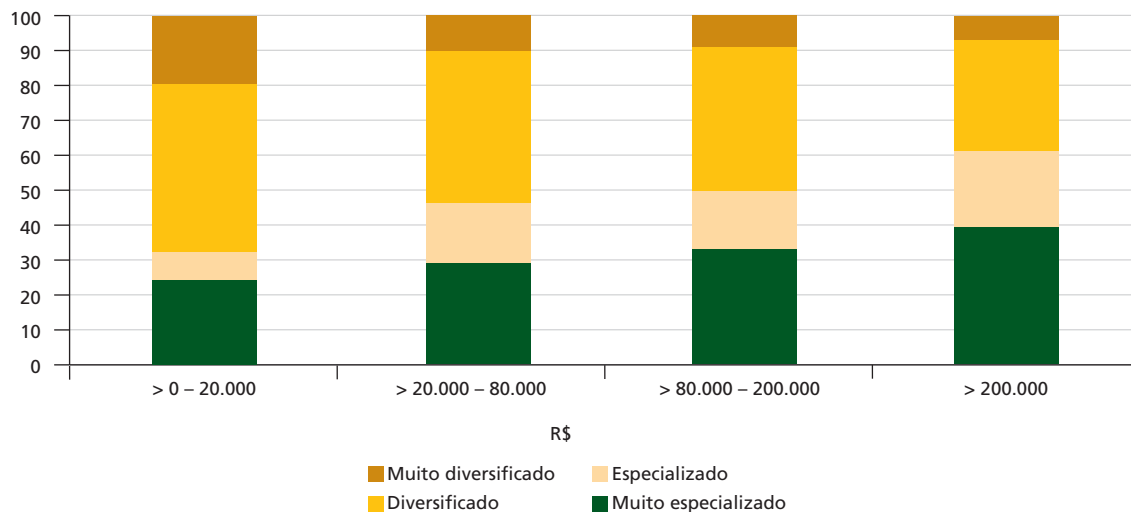
Grau de diversidade	Estabelecimentos		VBP		VBP/N
	Número	%	R\$ bilhões	%	R\$
Muito especializado	809.936	25	13,3	31	16.445,28
Especializado	316.133	10	6,6	15	21.005,49
Diversificado	1.494.889	47	18,3	42	12.212,36
Muito diversificado	562.522	18	5,3	12	9.471,96
Total	3.183.480	100	43,5	100	13.678,26

Fonte: DAP/MDA.
Elaboração dos autores.

Observa-se, porém, que o VBP total dividido pelo número de estabelecimentos foi maior nas faixas dos produtores especializados e muito especializados (tabela 1), indicando que os agricultores familiares especializados tendem a apresentar em média um VBP maior que os agricultores diversificados.

O gráfico 1 mostra a distribuição percentual dos estabelecimentos por grau de diversificação em cada faixa de renda da produção agropecuária e dá uma ideia muito clara de que a especialização produtiva na agricultura familiar no Brasil está associada a VBP mais altos. Por exemplo, na faixa mais baixa de renda, de até R\$ 20 mil/ano, 32% dos estabelecimentos são considerados especializados ou muito especializados. Esse percentual aumenta progressivamente até chegar em 62% na faixa mais alta de renda, acima de R\$ 200 mil/ano. Por sua vez, 68% são diversificados ou muito diversificados na faixa mais baixa de renda. Na medida em que se aumenta a faixa de renda, o grau de diversificação produtiva dos estabelecimentos diminui, e os estabelecimentos diversificados ou muito diversificados passam a representar apenas 38% do total.

GRÁFICO 1
Distribuição dos estabelecimentos da agricultura familiar, por grau de diversidade em cada faixa de renda¹ da produção agropecuária (2012)
 (Em %)



Fonte: DAP/MDA.
 Elaboração dos autores.
 Nota: ¹ Correspondente ao VBP anual.

Comparando o grau de especialização dos produtores nas diferentes regiões, observa-se que o percentual de estabelecimentos com produção diversificada (somando diversificados e muito diversificados) foi maior nas regiões Nordeste (70%) e Sul (61%), sendo estas também as regiões que apresentaram maior número de agricultores familiares na amostra analisada. Já o percentual de estabelecimentos muito especializados foi maior nas regiões Centro-Oeste (42%) e Sudeste (36%). Observa-se, também, que os produtores muito especializados predominaram nas faixas de renda mais altas em todas as regiões, com exceção da região Sul, onde os estabelecimentos diversificados tiveram maior incidência em todas as faixas de renda (tabela 2).

TABELA 2
Número e percentual de estabelecimentos da agricultura familiar por grau de diversidade e por faixa de renda¹ da produção agropecuária – Grandes Regiões (2012)

	Total		Faixa de renda			
	0-20.000		>20.000-80.000	>80.000-200.000	>200.000	
	N	%	%	%	%	%
Norte	205.602	100	100	100	100	100
Muito especializado	78.361	38	41	24	50	74
Especializado	19.279	9	9	12	15	17
Diversificado	79.567	39	37	48	26	8
Muito diversificado	28.395	14	13	16	9	1

(Continua)

(Continuação)

	Total 0-20.000		Faixa de renda			
			>20.000-80.000	>80.000-200.000	>200.000	
	N	%	%	%	%	%
Nordeste	1.935.904	100	100	100	100	100
Muito especializado	435.647	23	22	31	39	39
Especializado	138.977	7	7	14	18	17
Diversificado	968.097	50	50	35	32	33
Muito diversificado	393.183	20	20	20	11	10
Sudeste	412.928	100	100	100	100	100
Muito especializado	149.646	36	28	47	49	51
Especializado	51.062	12	9	16	17	19
Diversificado	135.993	33	35	31	29	25
Muito diversificado	76.227	18	28	7	5	5
Sul	552.534	100	100	100	100	100
Muito especializado	113.910	21	24	18	17	23
Especializado	98.243	18	16	20	17	26
Diversificado	283.103	51	50	52	53	42
Muito diversificado	57.278	10	10	10	13	9
Centro-Oeste	76.512	100	100	100	100	100
Muito especializado	32.372	42	33	49	60	56
Especializado	8.572	11	10	12	13	16
Diversificado	28.129	37	42	33	25	25
Muito diversificado	7.439	10	15	6	2	2

Fonte: DAP/MDA.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Correspondente ao VBP.

3.3 Discussão

A observação de que a especialização produtiva é predominante nos estabelecimentos que geram maior valor da produção agropecuária levanta duas questões. A primeira delas diz respeito ao motivo. Por que agricultores mais pobres optam por produções mais diversificadas enquanto os mais ricos optam por uma maior concentração? A segunda questão diz respeito à relação de causalidade. Seria a opção pela especialização geradora de riqueza devido a um eventual ganho de escala com a monocultura? Ou seja, o grau de especialização/diversificação explica a renda? Ou será que o nível de renda familiar explica a opção pelo grau de especialização/diversificação?

Por um lado, vale notar que a diversidade produtiva tem um papel importante de prover segurança alimentar aos agricultores (Bravo-Ureta, Cocchi e Solís, 2006). Esse papel é tão mais importante quanto menor é o nível de renda familiar, de modo que seria natural que famílias

mais pobres optassem por diversificar a produção. Muito mais que uma opção, para esses produtores, a diversificação é muitas vezes uma necessidade para garantir a sobrevivência e uma forma de enfrentamento das crises associadas aos riscos inerentes à produção. Vale também destacar que a renda dos agricultores, na maioria das vezes, não é composta apenas pelo valor da venda da produção agropecuária, e as estratégias de diversificação da renda podem incluir, além da produção de subsistência, as atividades realizadas fora da fazenda e outras fontes de renda. Muitas vezes, os produtores nas menores faixas de VBP apresentam rendas mais elevadas de outras fontes, o que dificulta fazer inferências sobre relações de causalidade sem levar em conta essas outras fontes de renda. As relações entre a diversidade de renda, os níveis de renda e a distribuição de renda são bastante complexas e, como muitas outras facetas da diversificação de meios de vida, são pouco explicadas por generalizações e devem ser colocadas em contextos específicos (Ellis, 1998).

Por outro lado, o maior grau de especialização entre os agricultores que apresentaram maior valor da produção agropecuária é um importante indício de que os agricultores que estão tendo maior sucesso em produzir para o mercado estão se tornando mais especializados. Guanziroli (2007) estudou o grau de especialização/diversificação da produção agropecuária da agricultura familiar com base nos dados do Censo Agropecuário 1996, utilizando um índice que mede o valor proporcional da renda do produto principal sobre o valor total da produção, e mostrou que agricultores mais especializados foram os que obtiveram em média a maior renda total da produção, tanto por estabelecimento quanto por unidade de área. Esse estudo mostrou também que o sistema de produção diversificado era o mais frequente, mas os agricultores com maior grau de especialização da renda e maior integração ao mercado foram os que tiveram maior renda agrícola. Utilizando essa mesma metodologia, Guanziroli, Buainain e Di Sabbato (2012) compararam os dados dos censos agropecuários de 1996 e 2006 e mostraram ter havido aumento do percentual de produtores especializados no período, evidenciando a tendência de especialização da produção agrícola familiar no Brasil. De acordo com o índice de concentração da renda aplicado por esses autores, os produtores com renda especializada já se constituíam maioria (56%) dos produtores em 2006, representando um percentual ainda mais alto (72%) entre os agricultores situados na faixa mais elevada de renda.

A explicação para essa associação da especialização produtiva com valores mais altos de renda da produção agropecuária, muito além de possíveis ganhos de escala com a especialização, está no maior uso de tecnologia e maior acesso às políticas de fomento da produção apresentado pelos agricultores situados nas maiores faixas de renda da produção. Como as tecnologias desenvolvidas para o aumento da produtividade são principalmente baseadas na monocultura intensiva, o maior uso dessas tecnologias induz fortemente a uma tendência de especialização. Além disso, o crédito fornecido pelos bancos, em geral, é orientado para o financiamento de itens específicos associados a cultivos em sistema de monocultura, e os agricultores que têm acesso a esse crédito são também induzidos à especialização. A política de seguro agrícola, por diminuir o risco associado à produção, é outro fator que favorece a decisão do agricultor de se especializar (Di Falco e Perrings 2005; O'Donoghue, Roberts e Key, 2009).

É importante destacar também que o VBP, na realidade, não corresponde exatamente à renda agrícola do produtor, pois não leva em conta os custos de produção. Muitas das vantagens dos sistemas de produção diversificados, como a economia de escopo, estão vinculadas a uma redução dos custos, o que não é quantificado nesta análise, baseada no VBP. Outras vantagens importantes da diversificação estão associadas ao aumento da resiliência e à redução da volatilidade dos retornos (Lazzarotto *et al.*, 2009; Abson, Fraser e Benton, 2013), o que este estudo também não aborda. Portanto, não é possível afirmar com base nesta análise, e seria inútil generalizar, que a especialização seria a causadora do aumento da renda dos agricultores. O que, de fato, os dados indicam é que a especialização está associada ao contexto da modernização e do crescimento da produção agrícola familiar no Brasil.

Vários fatores podem explicar as diferenças observadas no grau de diversidade de renda da produção agropecuária entre as grandes regiões brasileiras. Fatores de infraestrutura, como estradas, que podem afetar a disponibilidade de insumos e acesso ao mercado, fatores ambientais, fatores históricos, como a forma de colonização, ligações tradicionais a determinadas culturas, o nível de escolaridade dos agricultores, entre outros, podem afetar o percentual de produtores especializados ou diversificados em uma região (Chaplin, 2000). No caso da região Nordeste, por exemplo, o alto percentual de produtores diversificados ocorreu principalmente nas faixas mais baixas de renda, o que indica que a maior diversidade da produção nessa região está muito ligada às estratégias de sobrevivência dos agricultores mais pobres, como o plantio de subsistência e o enfrentamento das crises relacionadas às instabilidades climáticas, especialmente quando se considera ser essa a principal região de ocorrência das secas no Brasil.

O caso da região Sul é bastante diferenciado e mostra que um alto percentual de produtores diversificados pode ocorrer também em faixas mais elevadas de renda. O exemplo dessa região, onde se encontram em geral os agricultores familiares mais produtivos e organizados, mostra que a especialização não precisa necessariamente estar associada ao aumento do valor da produção. Entre as possíveis explicações para o maior percentual de produtores diversificados nessa região, além da tradição camponesa voltada para o plantio em policultura, está o maior percentual de cooperativismo/associativismo existente entre os produtores. Outro fator que pode estar contribuindo para a predominância de produtores diversificados nessa região e na região Nordeste é o maior percentual de compras institucionais, por meio de programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do governo federal, o qual tem um efeito de estimular a diversificação da produção (Sambuichi *et al.*, 2014). Nessas duas regiões, encontram-se também os maiores percentuais de produtores orgânicos e agroecológicos, o que é mais um fator que estimula a produção diversificada (Oliveira, Sambuichi e Silva, 2013). Análises econométricas futuras poderão ajudar a identificar os fatores associados à diversificação da produção nas diferentes faixas de renda e regiões e a explicar melhor as relações de causalidade envolvidas.

Apesar de a diversidade produtiva ainda ser predominante entre os agricultores familiares, as evidências mostram que está havendo uma tendência de especialização da produção associada ao processo de modernização tecnológica dos agricultores. Embora essa modernização

tecnológica possa resultar, em um primeiro momento, no aumento da produtividade e do valor da produção agrícola, os custos ambientais e sociais relativos às externalidades envolvidas no processo de especialização da produção podem ser muito altos, além do aumento dos riscos e da volatilidade dos retornos da produção, com graves consequências a longo prazo. Portanto, para permitir que o crescimento da produção da agricultura familiar ocorra com sustentabilidade, é essencial a adoção de políticas que permitam descolar esses dois processos, permitindo a elevação da eficiência produtiva com o aumento da diversidade e, assim, revertendo essa tendência de especialização.

4 POLÍTICAS PARA PROMOVER A DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA NA AGRICULTURA FAMILIAR

Para promover o crescimento da produção da agricultura familiar com diversidade produtiva e sustentabilidade, será necessário combater as limitações e os entraves que dificultam os produtores a adotarem os sistemas diversificados. Entre os principais obstáculos à diversificação, podem ser destacados: *i*) a falta de conhecimento tecnológico para implantar e gerir sistemas diversificados que sejam eficientes e sustentáveis; *ii*) a baixa disponibilidade de mão de obra para viabilizar sistemas que sejam mais intensivos em trabalho, face à maior dificuldade de mecanizar cultivos diversificados; *iii*) as dificuldades de comercialização e de infraestrutura de beneficiamento, armazenamento e transporte inerentes à menor escala de produção; e *iv*) a falta de capital para bancar as mudanças inovativas.

O conhecimento tecnológico é um fator que afeta a decisão de diversificar (Chaplin, 2000; Bravo-Ureta, Cocchi e Solís, 2006; Bowman e Zilberman, 2013; Longpichai, 2013; Schroth e Ruf, 2014). Os problemas relativos ao conhecimento tecnológico passam pela geração, difusão e adoção de tecnologias de produção agropecuária em sistemas diversificados e integrados. Da parte da geração, o desenvolvimento de sistemas de produção mistos eficientes exige conhecimentos ecológicos e econômicos sobre as espécies a serem cultivadas, suas interações com o meio ambiente e possibilidades de mercado, o que faz com que as soluções tenham que ser também diversas e adaptadas para cada realidade específica. Não se faz adequado, nesse caso, a importação de tecnologias desenvolvidas fora da realidade do produtor e “empurradas” em grandes pacotes tecnológicos, muitas vezes via imposição dos bancos e de programas governamentais para o acesso ao crédito e de uma assistência técnica insuficiente e pouco qualificada.

Portanto, faz-se necessário mais investimento na geração de tecnologia, com mais recursos disponibilizados por meio de chamadas específicas para financiar pesquisas sobre sistemas de produção consorciados e/ou rotativos nas mais diferentes regiões e ecossistemas brasileiros. Um ponto importante é fomentar a pesquisa participativa, que integre os agricultores no processo de geração tecnológica (Li *et al.*, 2009; Lin, 2011). As vantagens da pesquisa participativa passam: pela melhor adequação das tecnologias geradas à realidade do produtor; pelo aproveitamento dos conhecimentos já acumulados pelos agricultores, muitas vezes ao longo de gerações de interação destes com o seu ambiente, aumentando, assim, a velocidade da geração e a qualidade do conhecimento gerado; e pela maior facilidade de adoção das tecnologias geradas,

por parte dos agricultores, os quais apresentam maior facilidade de se apropriarem de um conhecimento que eles próprios já testaram e ajudaram a construir (Schroth e Mota, 2013).

A pesquisa participativa implica também uma maior integração da pesquisa com a extensão agropecuária, envolvendo mais fortemente a assistência técnica no processo de geração e adaptação das tecnologias à realidade dos produtores, e aproximando a geração da difusão do conhecimento. Isso exige uma mudança que deve se iniciar na própria formação do profissional da área agrícola. Portanto, outra necessidade é incluir disciplinas sobre esses temas nas grades curriculares dos cursos existentes e fomentar a criação de novos cursos superiores e técnicos que formem agrônomos, técnicos agropecuários, florestais e outros profissionais capacitados para trabalhar com sistemas de produção diversificados, participativos e adaptados à realidade ecológica de cada região.

A disponibilidade de assistência técnica qualificada é fundamental para a promoção da diversificação produtiva (Bravo-Ureta, Cocchi e Solís, 2006; Singha *et al.*, 2012). No caso da agricultura familiar, destaca-se também a importância de se ter a assistência técnica pública gratuita, para que os agricultores descapitalizados não fiquem reféns da assistência dada por empresas produtoras de insumos agropecuários, as quais visam apenas vender os seus produtos e não têm interesse em promover sistemas diversificados que tendem a usar menos insumos químicos em sua produção. Nesse sentido, destaca-se a importância da recém-instituída Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), resultado dos esforços empreendidos na última década para reestruturar a assistência técnica pública brasileira, os quais precisam ser continuados e intensificados a fim de aprimorar mais o sistema e ampliar a oferta de assistência técnica qualificada.

Outro aspecto que influencia a eficiência dos sistemas diversificados é a capacitação dos agricultores para gerir esses sistemas de produção. Estudos mostram a relação positiva do acesso a cursos de capacitação e do nível de escolaridade dos produtores na decisão de diversificar (Oliveira, Almeida e Silva, 2011; Singha *et al.*, 2012; Longpichai, 2013). O nível de escolaridade da maioria dos agricultores familiares no Brasil é ainda muito baixo e é necessário não apenas ampliar o acesso à escola, como também melhorar a qualidade da educação no campo. Para isso, recomenda-se o fomento a escolas rurais que utilizem a pedagogia da alternância e que trabalhem temas e questões voltadas à realidade dos próprios agricultores e aos modos de vida no meio rural.

Com relação à baixa disponibilidade de mão de obra, que decorre principalmente da redução do tamanho das famílias e do êxodo rural, um caminho para viabilizar os sistemas diversificados é o fomento à geração de tecnologia de mecanização adaptada a esses sistemas. Esse foi o caminho utilizado para reduzir os custos do trabalho e viabilizar a produção nos sistemas de monocultura intensiva de larga escala (Lin, 2011) e que pode ser adaptado também, com as devidas restrições, para promover a produção diversificada de pequena escala. Porém, para que as empresas se interessem em desenvolver e produzir esses tipos de insumos tecnológicos, será necessário capitalizar os agricultores para que os adquiram por meio de linhas de crédito específicas para essa finalidade (Bowman e Zilberman, 2013).

O acesso ao mercado é outro ponto de estrangulamento que pode dificultar a diversificação da produção (Chaplin, 2000; Bowman e Zilberman, 2013; Schroth e Ruf, 2014). A produção para consumo próprio é importante para a segurança alimentar e a diversidade da dieta de muitos agricultores familiares, principalmente os de baixa renda, mas não é suficiente para garantir o bem-estar dos agricultores, pois eles precisam vender pelo menos parte da sua produção para adquirir outros produtos que eles mesmos não produzem. Além disso, é preciso garantir ao agricultor uma renda digna, de modo a evitar o abandono da produção e o êxodo rural. Diversificar a produção significa produzir diferentes itens em menores quantidades, o que causa perdas de economia de escala que precisam ser compensadas ou atenuadas para não gerar prejuízos ao agricultor.

Um caminho para minimizar as perdas de escala é promover a organização dos agricultores em cooperativas que, ao juntar a produção de vários agricultores, permitem obter ganhos de escala na comercialização. As cooperativas podem auxiliar também a resolver problemas de infraestrutura de beneficiamento, armazenamento e transporte e até de mecanização, pois esses investimentos em capital fixo podem ser realizados de forma conjunta, para uso compartilhado entre os agricultores. Outra vantagem das cooperativas é viabilizar a agregação de valor aos produtos por meio de agroindústrias, as quais têm um grande potencial de elevar a renda dos agricultores e são difíceis de serem viabilizadas individualmente.

Para isso, será necessário promover ajustes visando melhorar o sistema de cooperativismo no Brasil. Observa-se que os agricultores familiares, principalmente os mais pobres e menos instruídos, muitas vezes têm dificuldade de se estruturar em cooperativas. Por acharem esse processo difícil e oneroso, acabam formando associações e, não sendo esse o instrumento legal mais adequado para a finalidade comercial, encontram dificuldades na hora de comercializar os produtos. Portanto, assim como o governo tem tornado mais flexível e simples as normas para a pequena e microempresa, é necessário também ter normas diferenciadas para as cooperativas de pequenos agricultores, que não devem ser tratadas da mesma forma que as grandes empresas agropecuárias. É preciso, também, capacitar os agricultores para o cooperativismo, promovendo cursos de educação cooperativista, e fornecer assistência técnica para apoiar a gestão das cooperativas de agricultores familiares.

Melhorar a organização dos produtores, porém, não será suficiente para promover a diversificação da produção se não forem tomadas medidas para promover a diversificação dos mercados. Um mercado pouco diversificado irá propagar monocultura (Chaplin, 2000). Uma maneira de o governo atuar diretamente sobre esse aspecto é por intermédio das compras públicas. O governo é um grande comprador e pode utilizar a força desse mercado para apoiar algumas políticas de interesse público. Um exemplo disso é o PAA, que compra a produção de agricultores familiares para doar a populações carentes e/ou formar estoques do governo. Esse programa permite a compra sem licitação, o que facilita o acesso dos pequenos produtores a esse mercado (Sambuichi *et al.*, 2014).

Uma das principais contribuições desse programa para a sustentabilidade da agricultura familiar é justamente promover a diversificação produtiva, o que acontece principalmente por

meio da sua modalidade de doação simultânea. A explicação para isso é que as entidades que recebem os alimentos geralmente aceitam receber a diversidade de produtos que os agricultores se propõem a entregar, o que dá aos agricultores mais autonomia para definirem a sua produção (*op. cit.*). Isso mostra que os agricultores familiares preferem diversificar a sua produção se puderem —, ou seja, se tiverem para quem vender a um preço que compense produzir.

O mercado de compras públicas da agricultura familiar tende a se expandir com a nova lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que tornou obrigatória a compra de pelo menos 30% dos alimentos destinados à merenda escolar diretamente dos agricultores familiares, e com a nova modalidade de compras institucionais do PAA, que permite que qualquer órgão ou entidade pública que precise adquirir alimentos possa fazer esse tipo de compra sem licitação. Essas são medidas importantes que poderão ter um efeito muito positivo sobre a diversificação produtiva da agricultura familiar brasileira. Uma maneira de ampliar ainda mais esse mercado é estender esse mecanismo de compras sem licitação da agricultura familiar para outros produtos que os órgãos do poder público precisem adquirir, como madeira para construção civil e sementes para restauração de florestas, visando o cumprimento da lei florestal (*op. cit.*).

Outra forma de incentivar a diversificação é permitir ao agricultor o acesso a mercados diferenciados que paguem a mais por seus produtos (Bowman e Zilberman, 2013). Entre as estratégias desenvolvidas nesse sentido, destacam-se aqui a importância dos esforços feitos para regulamentar e estruturar o mercado de produtos orgânicos no Brasil e, também, o adicional de 30% pago pelos programas de compras públicas do governo (PAA e PNAE) para esse tipo de produção. Como os sistemas diversificados são mais adequados para a produção de alimentos sem agrotóxicos e fertilizantes químicos, eles são favorecidos por todas as estratégias que fomentem a produção agroecológica e orgânica. Os sistemas diversificados são também passíveis de receber selos verdes, por sua contribuição para a conservação da biodiversidade, como está sendo feito para a produção de cacau em sistemas agroflorestais na Bahia e na Amazônia. Estratégias como essas podem abrir as portas para novos canais de comercialização, incentivando os agricultores a diversificarem os seus sistemas de produção.

O problema relacionado à falta de capital financeiro para viabilizar as mudanças inovadoras pode ser minimizado com a oferta de crédito subsidiado (Bowman e Zilberman, 2013). Já existem linhas de crédito especiais que incentiva esse tipo de produção diversificada, como o PRONAF Floresta, que apoia a implantação de sistemas agroflorestais, e o PRONAF Agroecologia. Entretanto, o estudo feito por Sambuichi *et al.* (2012) mostrou que essas linhas de crédito apresentavam muitos problemas e foram muito pouco acessadas. Entre os principais problemas que dificultaram o acesso ao crédito estava a dificuldade dos bancos para liberar crédito para sistemas de produção diversificados, por não terem base para avaliar a rentabilidade deles. A solução para esse problema volta-se então para o fomento a ciência e tecnologia, visando fornecer bases técnicas e planilhas que permitam avaliar a produtividade e a rentabilidade dos sistemas, e à formação de profissionais capacitados para fazer esse tipo de avaliação.

Uma estratégia que pode contribuir para incentivar a diversificação é o pagamento por serviços ambientais (PSA). Como parte dos benefícios da diversificação se constitui em externalidades, o PSA pode ser entendido como uma forma de internalizar essas externalidades, remunerando o agricultor por serviços que até então não estavam gerando renda para ele (Bowman e Zilberman, 2013). O governo federal já teve um programa que previa o pagamento a agricultores familiares por práticas agropecuárias ambientalmente saudáveis, o Proambiente, o qual, porém, não conseguiu atingir adequadamente esse objetivo, por dificuldades burocráticas causadas pela falta de regulamentação para esse tipo de pagamento. Encontra-se em tramitação no Congresso Federal um projeto de lei para regulamentar o PSA e é importante que, entre os tipos de sistemas que permitam ao agricultor receber este pagamento, além das áreas naturais protegidas, esteja previsto também o pagamento por sistemas cultivados que contribuam para a conservação do meio ambiente (Sambuichi *et al.*, 2012). O programa Produtor de Água, da Agencia Nacional de Águas (ANA), é um programa federal que tem facilitado os arranjos locais para viabilização do PSA a agricultores, sendo um exemplo que pode seguido e ampliado para outros serviços ambientais.

Para desenvolver todas as estratégias necessárias à promoção da diversificação produtiva, será necessário articular ações de diferentes ministérios do governo federal, envolvendo no processo órgãos da administração direta e indireta, além de governos estaduais e municipais, o que implica a necessidade de uma grande capacidade de articulação. Uma maneira que pode facilitar esse processo é atuar por meio de políticas governamentais que já estão sendo desenvolvidas, com o objetivo de aumentar a sustentabilidade ambiental do setor agropecuário brasileiro. O Plano Nacional de Agroecologia de Produção Orgânica (Planapo) e o Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) são duas políticas que atuam por meio de uma considerável articulação interinstitucional, apresentam uma forte aderência com a temática da diversificação produtiva e já preveem várias ações que podem incentivar a diversificação. Uma estratégia interessante e viável para promover a diversidade produtiva é ampliar e priorizar, dentro desses planos, as ações voltadas para a diversificação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Promover o desenvolvimento da agricultura familiar é uma estratégia fundamental para combater a pobreza e garantir a segurança e a qualidade alimentar dos brasileiros em geral. Este estudo mostrou a importância da diversidade produtiva para manter a sustentabilidade desse desenvolvimento, pois gera benefícios econômicos, sociais e ambientais não apenas para o agricultor, mas também para toda a sociedade. Foi apresentada uma análise da diversidade produtiva dos agricultores familiares no Brasil, realizada a partir dos dados da DAP, a qual mostrou que, embora a maioria dos estabelecimentos tenha apresentado uma produção diversificada, houve uma tendência de maior especialização entre os agricultores que se encontram nas maiores faixas de renda. Esses dados corroboram as indicações encontradas na literatura, de que os agricultores com maior sucesso em produzir para o mercado estão se tornando mais especializados, o que, provavelmente, está relacionado ao maior uso de tecnologia e maior acesso às políticas de crédito, assistência técnica e seguro agrícola de que dispõem. Isso indica que as políticas públicas de

fomento voltadas para esse setor estão induzindo a uma perigosa tendência de especialização da produção, o que pode até aumentar a renda do agricultor em um primeiro momento, mas, a longo prazo, poderá ter consequências desastrosas do ponto de vista da sustentabilidade. Diante dessas evidências, destaca-se a necessidade urgente de serem tomadas medidas para deter essa tendência de especialização, principalmente tendo em vista a importância de se aumentar a resiliência dos sistemas de produção agropecuária, como estratégia de adaptação às mudanças climáticas globais.

Várias propostas de ações foram apresentadas neste estudo como medidas necessárias para combater os fatores que limitam a adoção de sistemas diversificados. Entre as principais medidas apresentadas estão o fomento à geração de tecnologias de produção agrícola diversificada, a capacitação de profissionais para trabalhar com pesquisa e extensão voltadas a esse tipo de sistemas de produção, a melhoria do acesso a mercados e a oferta de incentivos econômicos. É importante destacar também que, isoladas, essas ações não surtirão efeito; elas precisam ser implantadas em conjunto, pois, um fator limitante que não seja sanado pode neutralizar o efeito das outras ações realizadas. Reforça-se, ainda, a sugestão de, em vez de criar uma nova política, aproveitar os planos e os programas de governo que já estão em andamento e adaptá-los, ampliando as ações e as metas previstas e aportando mais recursos para as ações já existentes nessas políticas que incentivem a diversificação.

REFERÊNCIAS

- ABSON, D. J.; FRASER, E. D.; BENTON, T. G. Landscape diversity and the resilience of agricultural returns: a portfolio analysis of land-use patterns and economic returns from lowland agriculture. **Agriculture & food security**, v. 2, n. 2, 2013.
- ALTIERI, M. A. The ecological role of biodiversity in agroecosystems. **Agriculture, ecosystems & environment**, v. 74, n. 1, p. 19-31, 1999.
- ARROW, K. **Social choice and individual values**. New Haven; Yale University Press, 1951.
- BALBINO, L. C. *et al.* Evolução tecnológica e arranjos produtivos de sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta no Brasil. **Pesquisa agropecuária Brasileira**, v. 46, n. 10, p. 1-12, 2011.
- BAUMGÄRTNER, S.; QUAAS, M. F. Managing increasing environmental risks through agrobiodiversity and agrienvironmental policies. **Agricultural economics**, v. 41, n. 5, p. 483-496, 2010.
- BOODY, G. *et al.* Multifunctional agriculture in the United States. **Bioscience**, v. 55, n. 1, p. 27-38, 2005.
- BOSMA, R. H. *et al.* Agriculture diversification in the Mekong Delta: farmers' motives and contributions to livelihoods. **Asian journal of agriculture and development**, v. 2, n. 1 e 2, p. 49-66, 2005.
- BOWMAN, M. S.; ZILBERMAN, D. Economic factors affecting diversified farming systems. **Ecology and society**, v. 18, n. 1, artigo 33, 2013.

BRAVO-URETA, B. E.; COCCHI, H.; SOLÍS, D. **Output diversification among small-scale hillside farmers in El Salvador**. Washington, DC: OVE/IADB, Dec. 2006. 25 p. (Working Papers, n. 1.706).

CHAPLIN, H. **Agricultural diversification**: a review of methodological approaches and empirical evidence. London: Idara, Nov. 2000. 61 p. (Working Paper, n. 2).

CHAVAS, J. P.; KIM, K. Economies of diversification: a generalization and decomposition of economies of scope. **International journal of production economics**, v. 126, n. 2, p. 229-235, 2010.

COELLI, T.; FLEMING, E. Diversification economies and specialization efficiencies in a mixed food and coffee smallholder farming system in Papua New Guinea. **Agricultural economics**, v. 31, n. 2 e 3, p. 229-239, 2004.

CULAS, R.; MAHENDRARAJAH, M. Causes of diversification in agriculture over time: evidence from Norwegian farming sector. *In*: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE EUROPEAN ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS, 11., 2005, Copenhagen, Denmark. **Annals...** Copenhagen: EAAE, Aug. 2005. 18 p.

DAVIS, A. S. *et al.* Increasing cropping system diversity balances productivity, profitability and environmental health. **Plos one**, v. 7, n. 10, 2012.

DI FALCO, S. *et al.* Agrobiodiversity, farm profits and land fragmentation: evidence from Bulgaria. **Land use policy**, v. 27, n. 3, p. 763-771, 2010.

DI FALCO, S.; PERRINGS, C. Crop biodiversity, risk management and the implications of agricultural assistance. **Ecological economics**, v. 55, n. 4, p. 459-466, 2005.

ELLIS, F. Household strategies and rural livelihood diversification. **The journal of development studies**, v. 35, n. 1, p. 1-38, 1998.

FISZBEIN, M. **Agricultural diversification and development**: evidence from U.S. history. *In*: BOLIVIAN CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS (BCDE), 5., Santa Cruz de la Sierra: Sebol/INESAD/ABCE/UPSA/Cainco/CES, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/rbg7m8>>.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 45, n. 2, p. 301-328, 2007.

GUANZIROLI, C. E.; BUAINAIN, A. M.; DI SABBATO, A. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: 1996 e 2006. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 50, n. 2, p. 351-370, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

JACKSON, L. E.; PASCUAL, U.; HODGKIN, T. Utilizing and conserving agrobiodiversity in agricultural landscapes. **Agriculture, ecosystems & environment**, v. 121, n. 3, p. 196-210, 2007.

KANDULU, J. M. *et al.* Mitigating economic risk from climate variability in rain-fed agriculture through enterprise mix diversification. **Ecological economics**, v. 79, p. 105-112, 2012.

LAZZAROTTO, J. J. *et al.* Volatilidade dos retornos econômicos associados à integração lavoura-pecuária no estado do Paraná. **Revista de economia e agronegócio**, v. 6, n. 2, p. 259-283, 2009.

LI, C. *et al.* Crop diversity for yield increase. **Plos one**, v. 4, n. 11, 2009.

LIN, B. B. Resilience in agriculture through crop diversification: adaptive management for environmental change. **Bioscience**, v. 61, n. 3, p. 183-193, 2011.

LONGPICHAI, O. Determinants of adoption of crop diversification by smallholder rubber producers in Southern Thailand: implications on natural resource conservation. **Kasetsart journal: social sciences**, v. 34, p. 370-382, 2013.

MCNAMARA, K. T.; WEISS, C. Farm household income and on-and-off farm diversification. **Journal of agricultural and applied economics**, v. 37, n. 1, p. 37-48, 2005.

NIEHOF, A. The significance of diversification for rural livelihood systems. **Food policy**, v. 29, n. 4, p. 321-338, 2004.

O'DONOGHUE, E. J.; ROBERTS, M. J.; KEY, N. Did the federal crop insurance reform act alter farm enterprise diversification? **Journal of agricultural economics**, v. 60, n.1, p. 80-104, 2009.

OLIVEIRA, M. A. C.; SAMBUICHI, R. H. R.; SILVA, A. P. M. Experiências agroecológicas brasileiras: uma análise à luz do desenvolvimento local. **Revista brasileira de agroecologia**, v. 8, n. 2, p. 14-27, 2013.

OLIVEIRA, M. C. C. D.; ALMEIDA, J.; SILVA, L. M. S. Diversificação dos sistemas produtivos familiares: reflexões sobre as relações sociedade-natureza na Amazônia Oriental. **Novos cadernos Naea**, v. 14, n. 2, p. 61-88, 2011.

OLIVEIRA FILHO, S. F. S. *et al.* **Adoção de estratégias para redução de riscos na atividade agrícola**: identificação dos determinantes da diversificação produtiva no polo Petrolina-Juazeiro. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 16. Fortaleza: ANPEC, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/6qvzMw>>.

PELLEGRINI, L.; TASCIOTTI, L. Crop diversification, dietary diversity and agricultural income: empirical evidence from eight developing countries. **Canadian journal of development studies**, v. 35, n. 2, p. 211-227, 2014.

PERONDI, M. A. **Diversificação dos meios de vida e mercantilização da agricultura familiar**. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

- POPE, R. D.; PRESCOTT, R. Diversification in relation to farm size and other socioeconomic characteristics. **American journal of agricultural economics**, v. 62, n. 3, p. 554-559, 1980.
- QUIROZ, J. A.; VALDÉS, A. Agricultural diversification and policy reform. **Food policy**, v. 20, n. 3, p. 245-255, 1995.
- RAHMAN, S. Whether crop diversification is a desired strategy for agricultural growth in Bangladesh? **Food policy**, v. 34, p. 340-349, 2009.
- SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: impactos, políticas públicas e desafios**. Brasília: Ipea, 2012. p. 1-47. (Texto para Discussão, n. 1.782).
- _____. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *In*: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (Org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014. p. 75-104.
- SCHNEIDER, S. Reflexões sobre diversidade e diversificação: agricultura, formas familiares e desenvolvimento rural. **Ruris: revista do centro de estudos rurais**, v. 4, n. 1, p. 85-131, 2010.
- SCHROTH, G. *et al.* Contribution of agroforests to landscape carbon storage. **Mitigation and adaptation strategies for global change**. 2013. p. 1-16.
- SCHROTH, G.; MOTA, M. S. S. Technical and institutional innovation in agroforestry for protected areas management in the Brazilian Amazon: opportunities and limitations. **Environmental management**, v. 52, p. 427-440, 2013.
- SCHROTH, G.; RUE, F. Farmer strategies for tree crop diversification in the humid tropics. A review. **Agronomy for sustainable development**, v. 34, n. 1, p.139-154, 2014.
- SEO, S. N. Is an integrated farm more resilient against climate change? A micro-econometric analysis of portfolio diversification in African agriculture. **Food policy**, v. 35, n. 1, p. 32-40, 2010.
- SIMPSON, E. H. Measurement of diversity. **Nature**, v. 163, p. 688, 1949.
- SINGHA, A. K. *et al.* Analysis on influencing factors of technology adoption of different land based enterprises of farmers under diversified farming system. **Journal of agricultural science**, v. 4, n. 2, p. 139-146, 2012.
- VILELA, L.; MARTHA JÚNIOR, G. B.; MARCHÃO, R. L. Integração lavoura-pecuária-floresta: alternativa para intensificação do uso da terra. **Revista UFG**, Goiânia, v. 13., p. 92-99, 2012.
- VRDOLJAK, S. M.; SAMWAYS, M. J. Agricultural mosaics maintain significant flower and visiting insect biodiversity in a global hotspot. **Biodiversity and conservation**, v. 23, n. 1, p. 133-148, 2014.
- WEISS, C. R.; BRIGLAUER, W. **Determinants and dynamics of farm diversification**. Olshausenstr: Department of Food Economics and Consumption Studies, Universität Kiel, 2000. (FE Working Paper, n. 0002).

DESAFIOS DA CADEIA DE RESTAURAÇÃO FLORESTAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.651/2012 NO BRASIL

Ana Paula Moreira da Silva¹
Henrique Rodrigues Marques²
Mariah Sampaio Ferreira Luciano³
Thaiane Vanessa Meira Nascente dos Santos⁴
Ana Magalhães Cordeiro Teixeira⁵
Regina Helena Rosa Sambuichi⁶

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.651, de 25 maio de 2012 (Brasil, 2012a), que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, é a lei que substituiu o Código Florestal Brasileiro (CF) (Lei nº 4.771/1965). O CF atuava no regramento de, pelo menos, 329 milhões de hectares (Mha), distribuídos nas propriedades rurais do país (IBGE, 2006), e operava com dois principais instrumentos: as áreas de preservação permanente (APPs),⁷ que atuam em áreas rurais e urbanas; e a reserva legal (RL),⁸ aplicável às áreas rurais. As restrições impostas ao uso da terra pelo CF foram historicamente descumpridas, gerando um imenso passivo ambiental,⁹ o qual foi negligenciado, até que, em 2008, surgiram reais possibilidades de aplicação de multas aos proprietários rurais que não cumprissem com suas obrigações ambientais.¹⁰ Esta expectativa culminou em pressão pela flexibilização¹¹ das regras e resultou na revogação do CF e na criação da nova lei. No novo marco legal, as APPs e as RLs foram mantidas; porém, ocorreram mudanças nas suas métricas, resultando na redução dos passivos ambientais a serem adequados.

A Lei nº 12.651/2012 trouxe um novo cenário para a adequação ambiental das propriedades rurais no Brasil. Antes, estimava-se que as áreas de passivos totalizassem 85 Mha (Sparovek *et al.*, 2010).¹² Com a nova lei, os passivos foram reduzidos para cerca de um quarto da área

1. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur do Ipea.

3. Pesquisadora do PNPD na Dirur do Ipea.

4. Graduanda em engenharia florestal pela Universidade de Brasília (UnB).

5. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Botânica da UnB.

6. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

7. As APPs são áreas ambientalmente sensíveis, nas quais a vegetação deve ser mantida para fins de proteção. Dentro desta classificação, estão áreas localizadas na beira de cursos d'água ou nascentes, em topos de morro ou encostas com declividade superior a 45 graus, nas restingas, nos manguezais, nas veredas, nas áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, nas bordas de tabuleiro ou chapadas e nas áreas com altitudes superiores a 1.800 metros.

8. As RLs representam uma cota de vegetação natural que deve ser mantida nas propriedades rurais, com tamanho variável de acordo com o domínio biogeográfico do local, podendo variar de 20% até 80% do tamanho total da propriedade.

9. "Como passivo, entende-se a diferença entre a vegetação prevista na lei e a vegetação real existente" (Ipea, 2011).

10. Isso aconteceu com o surgimento do Decreto nº 6.514/2008, que prevê a possibilidade de multas de até R\$ 5 mil para quem tiver passivos de RL ou APP.

11. Uma das preocupações existentes na época das discussões era o custo de se adequarem ambientalmente as propriedades rurais, que chegou a ser estimado em mais de R\$ 1 trilhão. Com isto, existiu a preocupação que a lei ambiental inviabilizaria a agricultura no país.

12. Outras estimativas baseadas em declarações de áreas protegidas no Censo Agropecuário sugeriam que o passivo de RL era de aproximadamente 160 Mha (Ipea, 2011). As diferenças ocorrem por estas estimativas terem sido feitas a partir de dados declaratórios, e não dados de geoprocessamento.

anterior, sendo estimados atualmente em 21 Mha, dos quais 16 Mha são referentes a RLs e 5 Mha, a APPs (Soares Filho *et al.*, 2014). A maioria das reduções (17 Mha) deve-se à isenção de recuperação de APPs e RLs localizadas em áreas rurais consolidadas (ARCs)¹³ de pequenas propriedades rurais (*op. cit.*).

Durante o processo de discussão da Lei nº 12.651/2012, várias incertezas surgiram sobre os custos de se recuperar os, até então, 85 Mha de passivo; os impactos econômicos da conversão de atividade agrícola em floresta; e a capacidade técnica e logística para executar a recuperação nessa escala (Sparovek *et al.*, 2011). Com a nova lei, estas incertezas diminuíram, pois estimativas apontam que as conversões de área agrícola em floresta tenham passado a representar menos de 1% da área total de passivos (Soares Filho *et al.*, 2014). A conversão, com a nova lei, não seria mais um problema, uma vez que seu impacto poderia ser facilmente superado com outras iniciativas, como o aumento da produtividade nas pastagens.

Sem dúvida, o cenário agora é outro. A recuperação das áreas ilegalmente desmatadas terá uma escala mais tímida, abrangendo os 5 Mha de passivos de APP e uma parte ainda não estimada dos 16 Mha de passivos de RL, com um prazo de até vinte anos¹⁴ para serem recuperados. A Lei nº 12.651/2012 prevê que a regularização dos passivos poderá ser feita por meio de recomposição, regeneração natural ou compensação, sendo esta última alternativa permitida apenas para compensar passivos de RL. Portanto, os passivos que não forem recuperados, por recomposição ou regeneração, poderão ser compensados, o que consiste em destinar uma área fora da propriedade rural para a conservação, mediante, por exemplo, a aquisição de cotas de reserva ambiental (CRAs) ou a regularização fundiária de unidades de conservação.

Para a recuperação dos passivos, a regeneração natural é a alternativa de menor custo, mas é viável apenas em locais que apresentem um alto potencial de regeneração da vegetação. A outra maneira de recuperação prevista na lei é a recomposição, a qual poderá ser realizada por meio de: *i*) condução da regeneração natural de espécies nativas; *ii*) plantio de espécies nativas; *iii*) plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural destas; e *iv*) plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo e exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% da área total a ser recomposta. A recomposição, portanto, deverá ser realizada utilizando-se técnicas de restauração da vegetação, as quais demandam insumos e serviços especializados. Essa é a alternativa que deverá ser conduzida nos locais em que existem poucos remanescentes ou ativos florestais que possam ser fonte de sementes. Este é o caso da Mata Atlântica, por exemplo, onde restam apenas entre 13% e 16% de remanescentes florestais (Ribeiro *et al.*, 2009), sendo que mais de 90% destes estão situados em propriedade privada (Tabarelli e Gascon, 2005). Nestas áreas, será prioritária a existência de produtores de mudas ou sementes de espécies florestais nativas, pois acredita-se que existirão

13. Esse é um conceito novo e, segundo a Lei nº 12.651/2012, refere-se à "área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio" (Brasil, 2012a).

14. Prazo estabelecido no Artigo 66, inciso II, da Lei nº 12.651/2012.

maiores demandas por estes insumos. Ainda não se sabe se existem sementes e mudas disponíveis em quantidade e qualidade adequadas para se viabilizar esta recomposição em larga escala. Porém, acredita-se que a nova lei possa impulsionar o mercado da restauração florestal e, portanto, aumentar a produção de sementes e mudas de espécies nativas, por meio de seus instrumentos de monitoramento.

Uma inovação trazida pela Lei nº 12.651/2012 foi a previsão de monitoramento do seu cumprimento, o que não estava previsto nas leis anteriores. O monitoramento será realizado por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR), criado com a finalidade de facilitar o controle e o planejamento ambiental das propriedades rurais, ajudando a garantir a recuperação dos passivos da lei e a evitar novos desmatamentos ilegais. A adesão ao CAR será necessária, por exemplo, para os proprietários que desejem desmatar legalmente novas áreas para uso econômico ou social da terra e, a partir de 2017, para os agricultores que queiram ter acesso ao crédito nos bancos oficiais.

O CAR também é um dos requisitos para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), que compreende o “conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários ou posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental” (Decreto nº 7.830/2012) (Brasil, 2012b). Entre seus instrumentos, estão o CAR, o termo de compromisso, o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas (Prada) e as CRAs. Por isso, embora a área de passivo a ser recuperada seja menor que na lei anterior, espera-se que exista um aumento real na demanda por recuperação, uma vez que existirá maior cobrança para o cumprimento da legislação.

Para recompor as áreas de passivo ambiental nas propriedades rurais, será necessário haver disponibilidade de sementes, mudas e mão de obra qualificada. O objetivo¹⁵ deste capítulo é discutir quais são os desafios para a estruturação da cadeia de restauração florestal, visando-se à adequação das propriedades rurais brasileiras à Lei nº 12.651/2012. O texto está organizado em quatro seções, a começar por esta introdução. Na segunda seção, é apresentada a abordagem metodológica da pesquisa. Na terceira, são apresentados e discutidos os resultados do estudo, destacando-se os principais desafios enfrentados para a estruturação da cadeia de restauração. Por último, a quarta seção se refere às considerações finais deste estudo.

2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Este estudo se baseou em três pesquisas complementares. Primeiramente, buscou-se identificar os desafios da restauração florestal na visão de diferentes atores da cadeia produtiva. Esta pesquisa foi qualitativa e teve caráter exploratório. Elaborou-se um roteiro de entrevista, que foi aplicado, no período de março a setembro de 2013, a doze atores da cadeia de restauração florestal. A seleção dos atores-chave foi feita por indicação de especialistas da área. Estes atores foram enquadrados quanto à sua relação na cadeia de restauração em quatro categorias.

15. Embora igualmente relevante para o cumprimento da nova lei florestal, não será discutida neste capítulo a adesão das propriedades rurais ao CAR, bem como o andamento do cadastro nos estados.

Na maioria dos casos, o ator escolhido poderia ser enquadrado em mais de uma categoria, conforme descrito a seguir.

- Gestor público: encarregado de gerenciar o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças (SNSM) e o Registro Nacional de Sementes e Mudanças (Renasem). Atores identificados: 1.
- Pesquisadores: pesquisadores da área de sementes e mudas de espécies florestais nativas ou da área de restauração florestal. Atores identificados: 2, 3, 4, 5, 6, 9 e 12.
- Responsáveis por redes de sementes e viveiros: donos ou membros de viveiros ou redes de sementes que trabalhavam com espécies florestais nativas. Atores identificados: 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 e 11.
- Implementadores de projetos de restauração: pessoas que atuam na gestão e na implementação de projetos de restauração florestal. Atores identificados: 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 11.

As entrevistas foram gravadas, transcritas e analisadas por meio do programa de análise qualitativa ATLAS.ti 6.2. Na primeira parte da análise, foram mapeados todos os diferentes desafios relativos ao processo de restauração florestal mencionados pelos atores durante as entrevistas. Estes foram então quantificados e classificados em quatro eixos principais: *i*) oferta e demanda; *ii*) marco legal; *iii*) infraestrutura; e *iv*) incentivos econômicos, técnicos e políticos.

Concomitantemente, foi realizado um levantamento dos viveiros produtores de espécies florestais nativas no Brasil. Para isso, entre novembro de 2012 e março de 2013, foram levantadas informações com profissionais e pesquisadores da área florestal, servidores de órgãos estaduais de meio ambiente e secretarias de agricultura. Também foram feitas uma revisão da literatura e de pesquisas em *sites* da internet. A busca resultou numa listagem de 1.054 produtores de espécies nativas, para os quais foi informado o número para contato telefônico e/ou endereço de *e-mail*.

Na sequência, de julho de 2013 a março de 2014, foram realizadas entrevistas com os responsáveis pelos viveiros levantados, utilizando-se um questionário estruturado, aplicado via contato telefônico ou *e-mail*. Do total de produtores, 246 participaram da pesquisa respondendo ao questionário.¹⁶ Os dados foram tabulados usando formulário eletrônico *off-line* no software Epidata 3.1. Para a análise das informações, foram utilizadas estatísticas descritivas no programa Microsoft Excel, e os mapas foram elaborados com o programa ArcGis 9.2.

Por último, explorou-se uma situação mais pontual em um estudo de caso na Rede de Sementes do Xingu, focado nas possibilidades da geração de renda dentro da cadeia produtiva de coleta de sementes nativas. O perfil socioeconômico dos coletores foi identificado através da aplicação de um questionário semiestruturado durante o X Encontro da Rede de Sementes do Xingu, em junho de 2013. O questionário foi aplicado a 31 coletores de diversos perfis

16. Ao todo, 599 viveiros levantados não participaram da pesquisa. Os motivos são variados: 9% encontravam-se inativos no momento da entrevista; 22% dos responsáveis não puderam ser contatados; 17% deles não quiseram participar da pesquisa; e 52% dos contatos correspondiam a números inconsistentes.

sociais (assentados, comunidades tradicionais, indígenas, posseiros e pequenos agricultores) e buscou investigar a relação entre a coleta de sementes nativas para restauração florestal e a geração de trabalho e renda.

3 DESAFIOS DA CADEIA DE RESTAURAÇÃO FLORESTAL

3.1 Desafios da oferta e demanda

Entre os desafios de oferta e demanda,¹⁷ uma preocupação frequente dos entrevistados diz respeito à imprevisibilidade do mercado de restauração florestal ou à baixa quantidade de compradores (atores 2, 3, 4, 5, 6, 10 e 12). Embora atualmente existam demandas concretas provenientes de grandes obras e eventos¹⁸ ou da implantação de projetos de restauração de áreas degradadas,¹⁹ ainda falta ao setor uma demanda estável que permita o planejamento de sua produção. Uma das consequências da instabilidade da demanda parece ser a dificuldade de manter uma produção contínua, conforme se observa no relato a seguir (ator 2):

No ano de 2012, foram produzidas cerca de 3 milhões de sementes apoiadas por três projetos com 25 coletores contratados. Ao acabar os projetos, em novembro, os coletores ficam sem exercer essa atividade e ficam desestimulados; desta forma, é muito difícil manter essa produção contínua. Não é possível manter a produção parada em nenhum setor.

A expectativa atual é de que a demanda proveniente da Lei nº 12.651/2012 permita ao setor maior possibilidade de realizar previsões e que se eleve a procura por sementes e mudas (atores 2, 3, 9 e 12). Até o momento, a aprovação da lei não gerou esse efeito e o observado foi a redução dessa procura em alguns estados (atores 2, 3, 4 e 10).

No levantamento dos viveiros, a comercialização das mudas foi citada como o principal gargalo à produção por 22% dos entrevistados, seguida pela falta de mão de obra, mencionada por 16%. Quando questionados sobre o efeito da Lei nº 12.651/2012 no mercado de sementes e mudas de espécies florestais nativas, nenhum efeito nas vendas foi percebido por 59,84% dos entrevistados. Um aumento nas vendas foi declarado por 19,28% dos viveiros, em que a maioria afirmou que o aumento estaria entre 0% e 25%. Uma diminuição nas vendas foi percebida por 18,07% dos entrevistados; entre estes, 26,67% declararam uma queda de 25% a 50% nas vendas.

Após a aprovação da Lei nº 12.651/2012, existia uma expectativa positiva de vendas para o setor de sementes e mudas de espécies florestais nativas. Porém, isso aparentemente não se concretizou até o final de 2013. Entre as hipóteses para explicar o efeito inverso da lei durante o período das entrevistas, está a demora na definição de regras para adesão ao

17. Como desafio de oferta e demanda, compreende-se o conjunto de ações relacionadas à disponibilidade (oferta)/necessidade (demanda) de sementes, mudas e/ou projetos de restauração.

18. O estado do Rio de Janeiro assumiu o compromisso de 24 milhões de mudas até 2016, como forma de compensar as emissões geradas nos Jogos Olímpicos de 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/YF4JH6>>.

19. No Rio de Janeiro, são 175 processos administrativos (2009-2012), resultando em 14 mil ha que deverão ser recuperados (Alonso, 2013).

CAR²⁰ e indefinições sobre o PRA e o Prada. Tais regras foram definidas²¹ quase dois anos após a aprovação da Lei nº 12.651/2012, e, a partir delas, os proprietários rurais terão um ano para cadastrar suas propriedades. Acredita-se que isso talvez provoque um aumento nas vendas do setor de espécies florestais nativas. Entretanto, caso o processo de adesão ao CAR se realize como previsto na lei, permanece a dúvida de se a infraestrutura já instalada de viveiros seria suficiente para atender ao aumento esperado na demanda. O levantamento realizado identificou que a distribuição de viveiros no território não é homogênea. Mais de 50% dos viveiros entrevistados estavam localizados na Mata Atlântica, região que potencialmente demandará maiores volumes de sementes ou mudas para fins de recuperação ou recomposição. Entre as regiões, a maior parte dos produtores, 103 dos 246 incluídos na pesquisa concentraram-se no Sudeste²² (mapa 1).

MAPA 1
Localização dos viveiros da pesquisa



Elaboração dos autores.

Também no Sudeste, verificou-se a maior oferta de mudas de espécies florestais nativas, ao todo 31,8 milhões de mudas. Esse número representa mais da metade da quantidade mapeada

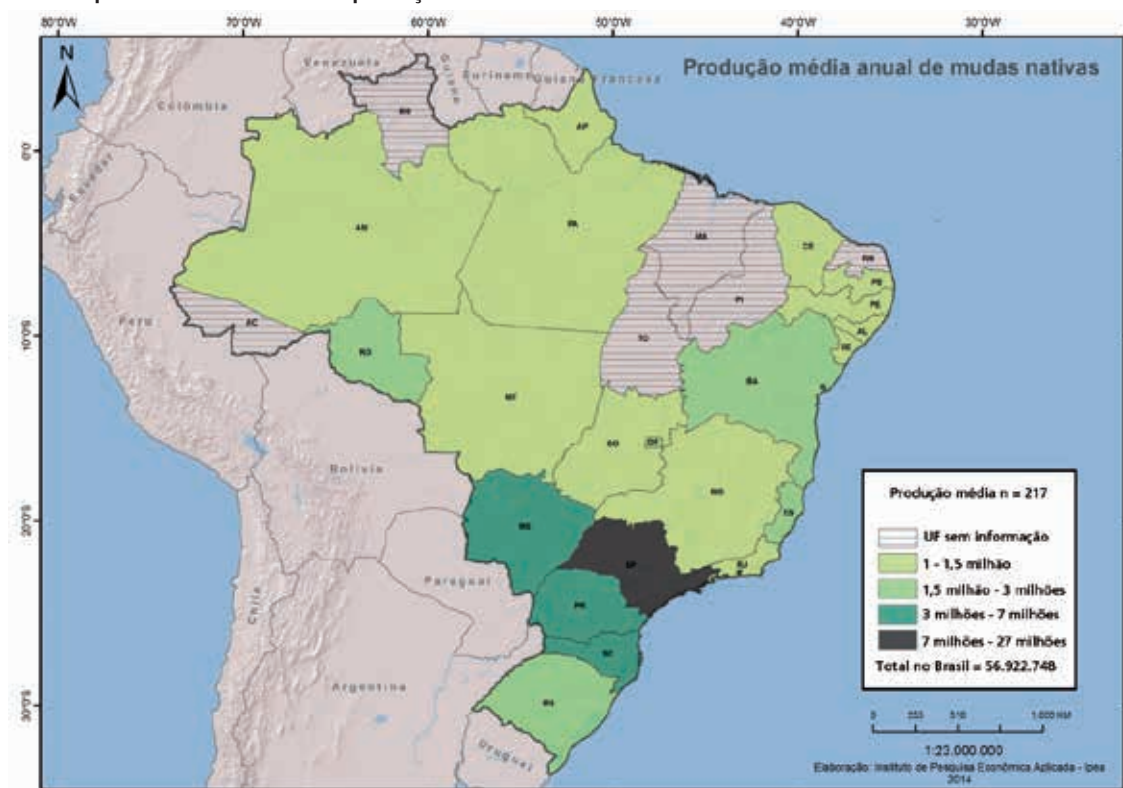
20. Ver Globo Rural de 12 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/WVcszl>>.

21. As regras para a inscrição no CAR foram regulamentadas pelo Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014. A partir dessa data, as propriedades terão um ano para aderir ao cadastro.

22. Cabe reforçar que a amostragem realizada não é censitária e corresponde a uma amostra de viveiros do país. A amostra igualmente não é homogênea para as Unidades da Federação (UFs).

no país pela pesquisa, sendo o total de 56,9 milhões.²³ O estado com maior produção foi São Paulo, totalizando 26,6 milhões de mudas de espécies nativas²⁴ (mapa 2).

MAPA 2
Capacidade anual média de produção de mudas encontrada na amostra



Elaboração dos autores.

A partir desses números, foram feitas algumas projeções considerando diferentes porcentagens de recomposição dos passivos por plantio de mudas. Supondo que 10% do passivo de APP e RL fossem recuperados com plantio total,²⁵ seriam necessários 174,9 milhões de mudas/ano para que, em vinte anos,²⁶ a área fosse recuperada em sua totalidade (tabela 1). Este valor é três vezes maior que a quantidade de produção de mudas de espécies florestais nativas amostrada. Já no cenário em que se considera que 30% das áreas seriam recuperadas com plantio total, seria necessária a produção de 524,8 milhões de mudas de espécies florestais nativas em um ano – ou seja, um número 9,2 vezes maior que o levantado.

23. Esse valor se refere à quantidade de sementes ou mudas que são produzidas no período de um ano.

24. Em 2011, em um levantamento realizado nesse estado, foi identificada produção anual de 41 milhões de mudas (São Paulo, 2011). Os menores valores de produção se justificam pelo menor número de entrevistas realizado em 2013 e, também, porque vinte viveiros se declararam inativos no último levantamento.

25. Plantio total com mudas corresponde a uma das diferentes técnicas de recuperação que utiliza o plantio das mudas nativas em espaçamentos variados, geralmente os mais recomendados são na dimensão de 3m x 2m ou de 2m x 2m; entretanto, para o exercício citado neste capítulo, foi considerado um espaçamento de 3m x 2m, o que equivale a 1.666 mudas por ha.

26. Esse é o tempo previsto na lei para que toda a área seja recuperada.

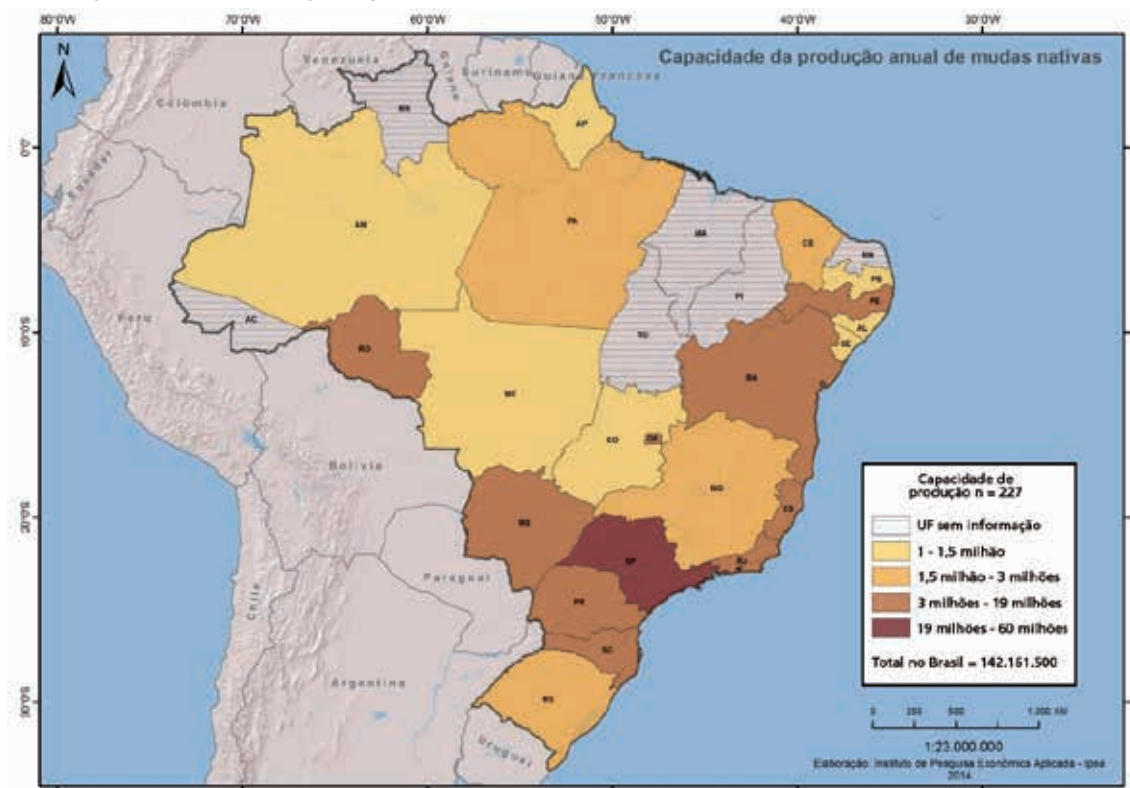
TABELA 1
Cenários de restauração considerando área de plantio total de 10%, 20% ou 30% do total do passivo e 1.666 mudas por ha

	Porcentagem de plantio total a ser utilizado		
	10	20	30
Área a ser restaurada (ha)	2.100.000	4.200.000	6.300.000
Fluxo de mudas/ano	174.930.000	349.860.000	524.790.000
Total de mudas necessárias ao final de vinte anos	3.498.600.000	6.997.200.000	10.495.800.000

Elaboração dos autores.

Esses dados indicam que, mesmo que ocorra a expansão da produção atual de mudas de espécies florestais nativas, se não for aumentada a capacidade instalada dos viveiros, não será possível atingir a demanda anual prevista para 10% de plantio total. A capacidade máxima de produção²⁷ instalada nos viveiros que participaram da pesquisa é de 142,2 milhões de mudas,²⁸ sendo que 73,6 milhões correspondem ao potencial máximo de produção da região Sudeste (mapa 3).

MAPA 3
Capacidade máxima de produção – UFs



Elaboração dos autores.

27. Esse valor se refere ao máximo que um viveiro poderá produzir de sementes ou mudas em um ano.

28. Embora os viveiros tenham sido questionados em relação à sua capacidade máxima de produção de espécies florestais nativas, acredita-se que eles tenham respondido em relação à capacidade máxima de produção do viveiro. No entanto, esse valor não exclui a informação, nem a coloca com valores duvidosos, pois os valores respondidos correspondem à capacidade máxima de produção de mudas, nativas ou exóticas.

Ainda não existem estimativas de qual será a porcentagem de áreas restauradas por meio de plantio de mudas ou sementes.²⁹ Porém, os dados indicam que serão necessárias ações para expandir a oferta de mudas de espécies florestais nativas, com o intuito de garantir o cumprimento da Lei nº 12.651/2012. A expansão de viveiros florestais de espécies nativas está prevista nas metas do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 (Brasil, 2011b);³⁰ porém, até agora, as ações previstas não foram implementadas. O primeiro gargalo para que seja viável a adequação à nova lei é a disponibilidade de mudas e sementes. Entretanto, existem outros que vão muito além da disponibilidade de mudas e envolvem problemas que se perpetuam ao longo de toda a cadeia de restauração florestal.

3.2 Desafios do marco legal

Os gargalos de marco legal são aqueles relativos à Lei nº 12.651/2012 ou às demais legislações que normatizam a produção e a comercialização de sementes e mudas florestais nativas. Todos os atores mencionaram pelo menos um gargalo a respeito do marco legal. O principal problema destacado nas entrevistas qualitativas foi que o cumprimento deste marco depende de uma infraestrutura que atualmente não existe.

A maioria dos comentários refere-se à Instrução Normativa (IN) nº 56/2011 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) (Brasil, 2011), que normatiza a comercialização de sementes e mudas florestais.³¹ Estes variam desde a burocracia estabelecida pela normativa para realizar o registro até a dificuldade de se realizarem as análises das amostras, já que há a necessidade de serem feitas em laboratórios credenciados pelo Renasem. Até 2011, o registro de produtores de espécies florestais nativas estava subordinado às INs nº 9/2005 e nº 24/2005 (Brasil, 2005a, 2005b), ambas do Mapa, na época usadas para espécies florestais e cultivadas. Porém, essas normativas eram de difícil cumprimento para os produtores de espécies florestais. Em razão dessas dificuldades, foi lançada em dezembro de 2011 a IN nº 56, que libera os produtores de diversas exigências antes requeridas para o registro. Para o grupo de produtores que estava em via de adequação às INs nº 9/2005 e nº 24/2005, o novo dispositivo não acarretou problemas, uma vez que a lei apresentava normas mais flexíveis para o registro (atores 1 e 5). Porém, esse grupo era composto, principalmente, de produtores de espécies exóticas, que normalmente pertencem a grandes organizações e que não apresentam as mesmas dificuldades de se adequarem à lei que os produtores de espécies nativas.

O resultado são regras que dificultam a regularização comercial de pequenos grupos que se dedicam a atividades relacionadas à cadeia de restauração florestal, como é o caso dos coletores de sementes e pequenos viveiros. O dispositivo marginaliza a inclusão dos pequenos coletores no sistema legal, uma vez que impõe custos que nem sempre podem ser arcados pelos

29. A estratégia nacional de restauração florestal prevê esses cálculos após seu lançamento. Possivelmente, a estimativa será com base em diferentes técnicas de restauração.

30. Um dos programas que trata dos viveiros florestais é o de agricultura sustentável no objetivo 743 do Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC). Neste objetivo, estabeleceu-se como meta implantar e reativar 2 mil viveiros de mudas de espécies nativas e exóticas para atender à demanda do plano. Até o momento, essa demanda não foi mapeada.

31. Está previsto que essa instrução será revisada em 2014.

produtores (Santilli, 2012). As sementes precisam ser analisadas conforme as metodologias estabelecidas pelo Mapa e nos respectivos laboratórios credenciados. Atualmente, existem apenas seis laboratórios, distribuídos um em cada região do Brasil, e haviam sido validados métodos para cinquenta espécies florestais.³² As implicações são inúmeras e incluem o custo dos testes, assim como os de envio das sementes para análise.

A consequência prática é a dificuldade de registro da maioria dos produtores no Mapa. Em teoria, toda atividade que resulte na comercialização de sementes e mudas em qualquer etapa produtiva deverá ser inscrita no Renasem,³³ que é um dos instrumentos do SNSM, coordenado pelo Mapa, que também tem a função de normatização e fiscalização deste sistema. Além da burocracia, outras dificuldades de se obter o Renasem são resultado da falta de qualificação técnica dos viveiros, do desconhecimento da legislação, da ausência ou insuficiência de assistência técnica e da falta de fiscalização (ator 1). Atualmente, os recursos para fiscalização em campo disponíveis no Mapa são limitados e, como resultado, a maior concentração destes está na parte de cultivares e mudas (ator 1). Apenas em São Paulo, dos 211 viveiros existentes, 164 não apresentavam Renasem (São Paulo, 2011). Em outros estados, a situação é mais delicada. No Rio de Janeiro apenas cinco viveiros possuíam registro num total de setenta entrevistados (Alonso, 2013). No levantamento dos viveiros feito nesta pesquisa, apenas 125 de 246 estavam cadastrados no Renasem.³⁴ A exigência de um responsável técnico (RT) que seja engenheiro florestal ou agrônomo é apenas um dos requisitos para se estar em dia com a lei.³⁵ A elevada informalidade mostra a vulnerabilidade do setor, uma vez que grande parte da produção está sujeita às intervenções da lei.

3.3 Desafios de infraestrutura

Grande parte dos gargalos apontados como de infraestrutura³⁶ está relacionada às exigências da legislação. Em parte porque a legislação exige uma infraestrutura que não existe e, por isso, acaba prejudicando a restauração principalmente em suas etapas iniciais. Ao mesmo tempo, entre as opiniões mapeadas, inúmeras apontam a forma pouco profissional que é feita a produção de sementes nativas no Brasil, resultado da falta de estrutura e qualificação da cadeia produtiva; em especial, dos coletores.

A carência de laboratórios do Mapa para a realização de testes de análise de sementes é um exemplo disso³⁷ (atores 2, 3, 4, 5, 6, 10 e 12). Como existem poucos credenciados no Mapa, as sementes, muitas vezes, precisam ser enviadas por malote, implicando custos com os quais

32. Disponível em: <<http://goo.gl/RwPd5s>>.

33. O Renasem foi criado pela Lei nº 10.711/2003, que também é responsável pela criação do SNSM.

34. A presença de registro foi consultada em uma listagem obtida no Mapa, em março de 2013.

35. Previsto no Artigo 7º da Lei nº 10.711/2003. A inclusão de outros profissionais como biólogos está sendo analisada pelo Projeto de Lei nº 3.423/2012. Para maiores informações, acesse o *site* disponível em: <<http://goo.gl/AMHryL>>.

36. Foram considerados gargalos de infraestrutura todos aqueles relacionados a limitações de custos, mão de obra, ausência de laboratórios, falta de planejamento em restauração, logística e questões relacionadas à falta de fiscalização e à falta de pesquisas.

37. Artigo 26 da IN nº 56/2011.

nem sempre um produtor de sementes pode arcar, como acontece com as comunidades tradicionais (ator 5). Conseqüentemente, a produção de sementes, base da cadeia de restauração florestal, tem alta informalidade e a legislação acaba prejudicando a estruturação desta cadeia (atores 2, 5, 6 e 10). Aparentemente, todo o marco regulatório da comercialização de sementes e mudas foi pensado para o mercado industrial de sementes e traz uma normativa difícil de ser cumprida por quem não está nesse mercado (Santilli, 2009; 2012).

Outra questão levantada se refere à ausência ou carência de extensão rural para coletores e viveiros (atores 1, 5 e 8). Este gargalo também foi identificado como uma das quinze barreiras à restauração florestal apontadas nas oficinas realizadas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), em parceria com a União Internacional para a Conservação da Natureza (International Union for Conservation of Nature – IUCN) e o Instituto de Recursos Mundiais (World Resources Institute – WRI), para subsidiar a Estratégia Nacional de Restauração Florestal.³⁸ A assistência técnica também foi inserida como uma ação estruturante do Plano Estratégico Nacional – Coleta e Produção de Sementes e Mudas Nativas.³⁹ A meta da ação era inserir e capacitar profissionais extensionistas para trabalhar no setor florestal (Trevisan, 2005).

Apesar de reconhecida como um gargalo a ser superado, a assistência técnica destinada a espécies florestais nativas ainda não é uma realidade entre os produtores de sementes e mudas, ou mesmo na pequena propriedade. Quando existe a previsão de assistência técnica florestal, essa costuma ser destinada a atividades florestais com o cultivo comercial consolidado.

3.4 Desafios em incentivos técnicos, econômicos e políticos

Mesmo apresentando menor porcentagem de gargalos citados, as questões relacionadas a incentivos técnicos, econômicos e políticos são fundamentais para a organização e o crescimento do setor.⁴⁰ O ponto mais citado envolve a falta de continuidade em ações anteriores ou de fomento, por exemplo, a ausência de empréstimos a juros diferenciados – e a dificuldade de acesso a crédito para produtores de sementes ou viveiros (atores 2, 3, 5, 9 e 11). No caso das sementes, em 2001, foi lançado um edital do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) para incentivar a estruturação de oito redes de sementes no Brasil (Trevisan, 2005), como parte das ações para estruturar este mercado. Atualmente, existem linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) destinadas ao fomento florestal. Porém, aparentemente são de difícil acesso e o volume do financiamento é elevado, conforme relato de um produtor de sementes (ator 11):

38. Esse dado foi retirado do relatório (não publicado) da IUCN a respeito das oficinas realizadas no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Brasília, intituladas *Barreiras e oportunidades para o desenvolvimento de uma estratégia nacional de restauração da paisagem florestal*, que aconteceram entre 24 e 27 de setembro de 2013.

39. A ideia desse plano era subsidiar políticas públicas destinadas ao setor de florestas nativas. Para isso, focou-se na resposta a três perguntas (Trevisan, 2005, p. 8): “1) Quais os problemas para disponibilizar sementes e mudas para a recuperação de 50 mil ha por ano no Brasil; 2) Quais as ações estruturantes específicas necessárias para disponibilizar sementes e mudas para recuperar 50 mil ha/ano, sendo 10 mil para cada bioma brasileiro; 3) Quais as ações prioritárias e o valor estimado para sua implementação”.

40. Nesse item, foram incluídas questões que envolvem a falta ou ausência de incentivos para que sejam realizadas todas as etapas da restauração (financiamentos, ausência de continuidade em programas governamentais etc.).

Nossa empresa nunca teve nenhum tipo de incentivo econômico ou conseguiu uma linha de financiamento que incentivasse a atuação na restauração. Já tentamos acessar a linha de financiamento do BNDES, ou de financiamento rural para compra de implementos, e até agora não deu em nada, o financiamento que conseguimos foi com banco normal, com juros altíssimos, e isso é um problema grande. Existem linhas de créditos do BNDES que os viveiros e produtores de mudas podem acessar, mas é supercomplicado. Existem vários níveis de exigências que não se consegue cumprir. Também existe a linha do ABC, mas hoje só o Banco do Brasil é que trabalha com essa linha; os outros bancos não conseguem acessar. Talvez a maior dificuldade de acessar essas linhas pode ser porque não somos proprietários de terras ou agricultores, somos implementadores de projetos de restauração, então não somos vistos como produtores rurais. Além disso, essas linhas do BNDES são montantes, muito altos e às vezes não precisamos de muito recurso. Ela também não facilita para os pequenos produtores; no caso, viveiristas.

A questão da falta de incentivos apropriados é identificada como um obstáculo que impossibilita a organização do setor. Os proprietários de viveiros encontram dificuldades para acessar as linhas de crédito atualmente existentes, também em função das exigências burocráticas para acesso, e a consequência é o baixo investimento em infraestrutura nos viveiros, mantendo-os pouco competitivos (Alonso, 2013).

A necessidade de aumentar a oferta de mudas e sementes nativas parece algo óbvio quando se pensa na adequação à Lei nº 12.651/2012. Porém, a forma normativa e estrutural do mercado florestal impõe diversas limitações para que o aumento da oferta de espécies florestais nativas seja uma realidade. Grande parte do mercado florestal foi estruturado para a produção de espécies exóticas destinadas à monocultura de florestas. A produção de sementes e mudas com destino à restauração florestal apresenta grandes diferenças em relação à produção destinada ao mercado da monocultura de florestas. Nesta, o objetivo é o aumento da produtividade; naquela, a reconstrução de um ecossistema resiliente, que, ao mesmo tempo, possua composição, estrutura e função semelhantes aos ecossistemas naturais presentes no seu entorno. A consequência disso é que, enquanto projetos de monocultura visam a produções homogêneas, projetos de restauração buscam a diversidade intra e interespecífica. Cada caso de restauração é único e obedece a diferentes regras de plantio e recomposição do ambiente. Consequentemente, a demanda por sementes e mudas obedece a diferentes padrões, de acordo com o ecossistema do entorno. A ausência de um padrão aplicável em larga escala impõe ao mercado a necessidade de atender a especificidades regionais, que, em sua maioria, são pouco conhecidas.

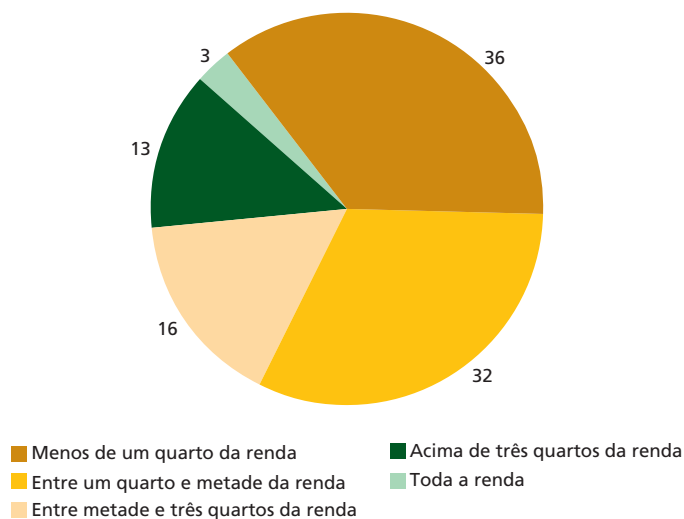
Do ponto de vista ambiental, algumas espécies que poderiam ser desejáveis em projetos de restauração são excluídas por não terem coletas rentáveis – por exemplo, quando a espécie produz pouca quantidade de sementes ou o período de sazonalidade de produção é muito longo. Para que essas espécies raras possam ser produzidas, serão necessários, além de mudanças na legislação, incentivos econômicos para os produtores.

Outro ponto importante é a adoção de incentivos que promovam a inclusão dos pequenos produtores nessa cadeia, pois o debate não é unicamente sobre a adequação à nova lei, mas também sobre quem esta lei atinge e sobre os mercados florestais que podem ser criados a partir dela. Um exemplo desses novos mercados vem da atividade de coleta de sementes, principal

insumo da cadeia de restauração florestal, utilizada tanto para a produção das mudas como para o uso na semeadura direta.⁴¹ A coleta e o beneficiamento são atividades que compõem as diversas etapas da restauração e são frequentemente praticadas por mulheres (Than, 2004; Campos, 2013). Atualmente, grande parte das sementes nativas produzidas destina-se à produção de mudas, e o coletor costuma ser um prestador de serviços para os viveiros. Porém, a organização familiar, comunitária e em rede também ocorre, como é o caso da Rede de Sementes do Xingu.

Essa rede teve início em 2007 e trabalha com 350 coletores de sementes entre assentados, posseiros e indígenas do Parque Nacional do Xingu ou de comunidades do entorno (RSX, 2013). Em um estudo realizado em 2013, cujo objetivo era identificar o potencial econômico da atividade nas famílias dos coletores, a coleta de sementes foi identificada como uma renda complementar. Ao todo, 74% dos entrevistados declararam que a atividade não representava sua principal renda, sendo que 36% disseram que esta corresponde a menos de um quarto da sua renda total obtida no ano (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Representatividade da coleta de sementes na renda dos coletores (N = 31)
(Em %)

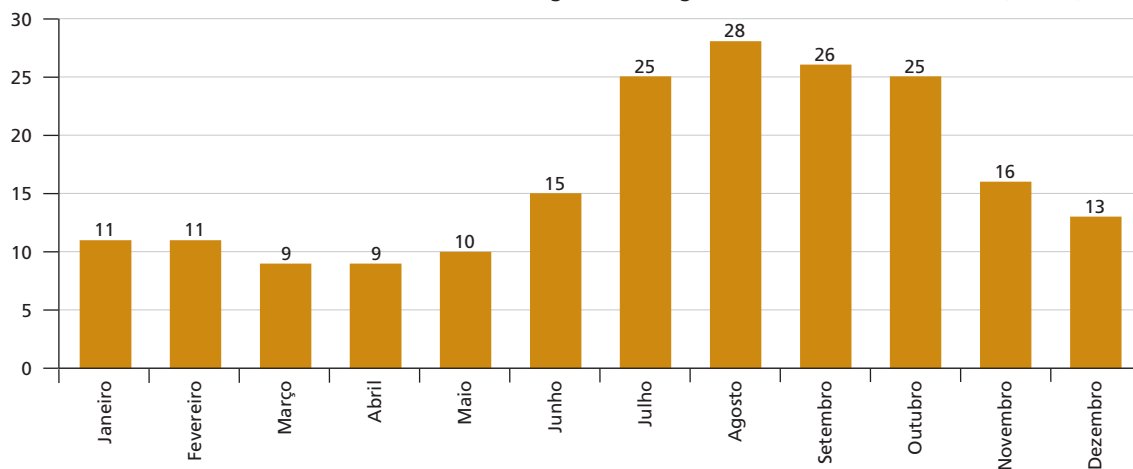


Elaboração dos autores.

A pesquisa mostrou também que, para a maioria, a atividade de coleta é exercida apenas em tempo parcial e com períodos de maior e menor demanda de trabalho, de acordo com os picos sazonais de produção de sementes. Os principais meses de coleta de sementes acontecem de julho a outubro (gráfico 2), período em que de 25 a 28 coletores declararam estar trabalhando na atividade. Para quase a metade dos coletores entrevistados, o tempo dedicado para a atividade de coleta nesses meses é de duas a três diárias por semana (gráfico 3).

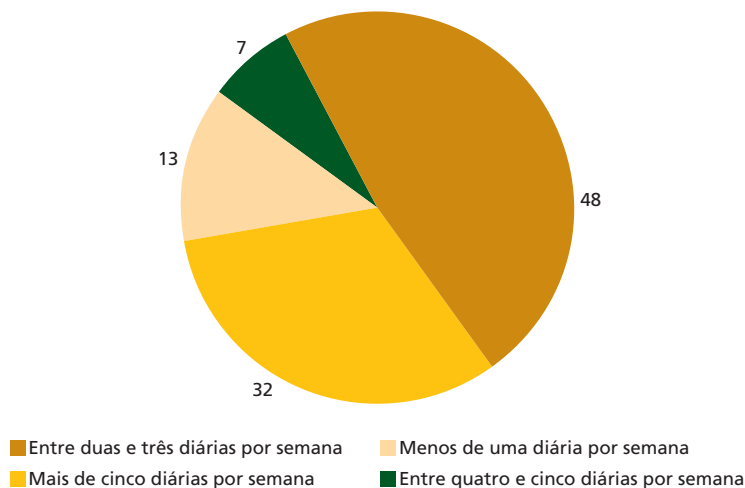
41. Essa técnica consiste em realizar a restauração florestal de espécies de um ou mais grupos funcionais, utilizando-se um *mix* de sementes. A técnica é promissora em determinadas regiões e situações, com baixo custo de implantação e com excelentes resultados (Campos Filho *et al.*, 2013)

GRÁFICO 2
Número de coletores de sementes ativos ao longo do ano segundo as entrevistas realizadas (N = 31)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
Tempo dedicado à atividade segundo coletores entrevistados (N= 31)
 (Em %)



Elaboração dos autores.

Esses dados indicam que a atividade de coleta de sementes pode ser conciliada com outras atividades produtivas, representando uma forma de aumentar a renda de agricultores familiares e comunidades tradicionais. Também permite o uso econômico e a conservação da floresta em pé, o que possibilita outros usos para a mesma área. Além disso, a partir da implementação do CAR e da validação do Prada pelos órgãos ambientais, o mercado da restauração florestal será uma realidade a ser implantada nos próximos anos e cabe uma discussão sobre quais atores deverão ser incluídos nele. A apropriação desse novo mercado pelas comunidades tradicionais poderia contribuir para que haja uma distribuição justa e equitativa dos benefícios econômicos da biodiversidade, permitindo o estabelecimento de outra forma de economia.

Ainda que experiências como essas sejam uma parte de toda a cadeia de restauração, para a consolidação de uma economia que inclua estes atores no processo, serão necessários incentivos maiores, que os movimentem na direção da melhoria das condições de renda da comunidade, ofertando-lhes novas possibilidades de ganhos.

A demanda por mudas e sementes oriundas do CAR pode não ser suficiente para garantir uma sustentação de um mercado no longo prazo, mas, em um primeiro momento, irá trazer incentivos ao setor. Entretanto, é importante que haja outros incentivos futuros, não só ao cumprimento dos passivos da lei.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 12.651/2012 reduziu os passivos a serem recuperados nas propriedades rurais; porém, seu cumprimento continua a ser um desafio do ponto de vista da estrutura disponível para restauração. A distribuição dos viveiros no território é heterogênea, e a oferta de mudas e sementes é atualmente menor que o fluxo necessário para a implementação da nova lei.

Será preciso um volume maior de produção e comercialização de espécies florestais nativas para que a lei ambiental seja cumprida; porém, o aumento da produção esbarra nos princípios normativos que regulam o mercado de sementes e mudas. Estes foram desenhados para o mercado industrial e, na prática, ignoram que a cadeia de produção de espécies florestais destinadas à restauração engloba atores como proprietários de pequenos viveiros e coletores de sementes, que, muitas vezes, são pequenos agricultores ou membros de comunidades tradicionais que não têm condições de pagar os custos dos testes exigidos. Além disso, estes testes só podem ser realizados em laboratórios credenciados, que são escassos, o que implica outros custos, tais como os de postagem das sementes. Por isso, mudanças nas regulamentações são necessárias para que a Lei nº 12.651/2012 seja implementada. Estas mudanças têm que ser no sentido de favorecer a regularização da produção de sementes e mudas nativas, diferenciar exigências de pequenos e grandes produtores e isentar os pequenos de custos de regularização. As sementes destinadas à restauração poderiam ter testes simplificados⁴² para atestar sua qualidade.

A isenção dos custos de regularização para os pequenos produtores passa, por exemplo, pela isenção das taxas para cadastramento, pela oferta de assistência técnica rural e pela ajuda de um RT, para assessorar a coleta ou o beneficiamento de sementes e a produção de mudas. Atualmente, podem atuar como RTs apenas engenheiros florestais ou agrônomos e existe a exigência de que o profissional tenha vínculo empregatício com o produtor de mudas ou sementes. Isso implica elevados custos para os produtores, pois o valor do piso salarial desses profissionais é alto para quem tem uma produção pequena.

Porém, a produção de mudas ou sementes só poderá ser massificada quando o problema da instabilidade desse mercado for solucionado. A ausência de uma demanda constante não permite a estruturação do setor. Por isso, é necessário pensar no papel do Estado não apenas como agente normativo da lei ambiental, mas também como um novo ator na cadeia de restauração florestal, atuando na criação de demandas de sementes ou mudas por meio das compras públicas. Estas são um instrumento gerador de demandas, organizador de cadeias e fomentador

42. Um modelo simplificado desses testes foi proposto pelo ISA (2010).

de trabalho e renda, inclusive nos locais mais remotos do país, podendo acontecer por meio de licitação ou de sua dispensa, como ocorre no caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Atualmente, o PAA garante a existência de demanda para os produtos oriundos da agricultura familiar, o que também pode acontecer com as sementes e as mudas para adequação ambiental das propriedades (Sambuichi *et al.*, 2014). As compras públicas de sementes e mudas estão atualmente sendo pensadas no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), como uma ferramenta para regularização dos passivos de assentamentos rurais e de geração de trabalho e renda para os assentados.⁴³ A ideia é que a produção de mudas ou coleta de sementes, nos assentamentos, seja uma atividade complementar à atividade principal do lote e retroalimente a demanda originária dos próprios assentamentos. Na atualidade, já existem compras de sementes por algumas modalidades do PAA, mas a destinação não é para restaurar áreas de passivo ambiental, e sim para a alimentação.

Esforços devem ser direcionados para introduzir uma nova perspectiva para a restauração no país, tornando-a mais atrativa ao produtor rural. Além dos benefícios ambientais decorrentes da restauração de APPs e RLs, deve-se considerar o potencial produtivo dessas áreas. As RLs podem ser manejadas de forma sustentável, visando à extração de produtos madeireiros e não madeireiros, contribuindo para a diversificação e a ampliação da renda gerada nas propriedades rurais. Nesse sentido, fomentar pesquisas que estabeleçam modelos de restauração capazes de gerar retorno econômico ao produtor rural é uma importante estratégia para impulsionar a adequação ambiental.

Outra importante estratégia para fomentar o setor de produção de sementes e mudas nativas é a oferta de crédito subsidiado aos produtores. Atualmente, o governo oferece crédito a taxas mais baixas e maior período de carência para os proprietários rurais que queiram recuperar as suas áreas de passivo, mediante linhas de crédito como o Plano ABC e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), por meio da sua linha PRONAF-Floresta (Sambuichi *et al.*, 2012). Faltam, porém, linhas de crédito específicas para financiar a produção comercial de sementes e mudas de espécies florestais nativas e, também, para apoiar a implantação de laboratórios capacitados para analisar esses tipos de sementes. A oferta de crédito subsidiado será importante para viabilizar a estruturação do setor e possibilitar que uma economia florestal baseada na silvicultura de espécies nativas possa surgir no futuro.

Por fim, somente será possível tornar a implementação da Lei nº 12.651/2012 uma realidade se, de fato, ocorrer o monitoramento das propriedades rurais pelo CAR e a implantação adequada do PRA. Caso o CAR não seja, de fato, efetivado e não sejam aplicadas as devidas penalidades para aqueles que descumprirem a lei ambiental, corre-se o risco de, mais uma vez, no futuro, a legislação ser alterada e, quem sabe, com retrocessos ambientais maiores que os dessa última mudança. A criação de mercados florestais garantindo a conservação da biodiversidade é possível se, e somente se, existirem diferentes esforços que resultem em maior eficácia na aplicação da lei. Partindo-se deste princípio, ainda resta ao Estado auxiliar os demais atores desse mercado – neste caso, coletores de sementes, viveiros, empresas de recuperação florestal e produtores rurais – com políticas, infraestrutura e com o que for necessário para que a lei se cumpra e para que não ocorram novas flexibilizações no futuro.

43. Foi elaborada, no âmbito do Incra, uma minuta de decreto que poderá servir de subsídio para um modelo de compras públicas de sementes.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, J. M. **Análise dos viveiros e da legislação brasileira sobre sementes e mudas florestais nativas no estado do Rio de Janeiro**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução Normativa nº 9, de 2 de junho de 2005. Aprova as normas para a produção, comercialização e utilização de sementes. **Diário Oficial da União**, 10 jun. 2005a.
- _____. _____. Instrução Normativa nº 24, de 16 de dezembro de 2005. Aprova as normas para a produção, comercialização e utilização de mudas. **Diário Oficial da União**, 20 dez. 2005b.
- _____. _____. Instrução Normativa nº 56, de 8 de dezembro de 2011. Regulamenta a produção, a comercialização e a utilização de sementes e mudas de espécies florestais, nativas e exóticas. **Diário Oficial da União**, 9 dez. 2011a.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual (PPA) 2012-2015**. Brasília: MP, 2011b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>.
- _____. Lei nº 12.651, de 15 de maio de 2012. Institui o Novo Código Florestal Brasileiro. **Diário Oficial da União**, 15 maio 2012a.
- _____. Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos programas de regularização ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 17 out. 2012b.
- CAMPOS, E. M. Rede de Sementes do Xingu: geração de renda valorizando a diversidade socioambiental. **Informativo Abrates**, v. 23, n. 2, 2013.
- CAMPOS FILHO, E. M. *et al.* Mechanized direct-seeding of native forests in Xingu, Central Brazil. **Journal of sustainable forestry**, v. 32, n. 7, p. 702-727, 2013.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**: resultados preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Código Florestal**: implicações do PL 1876/99 nas áreas de reserva legal. Ipea, jun. 2011. (Comunicados do Ipea, n. 96). Disponível em: <<http://goo.gl/yGu8uo>>.
- ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Sugestões para a regulamentação da lei de sementes e mudas**. São Paulo: ISA, 2010.
- RIBEIRO, M. C. *et al.* The Brazilian Atlantic Forest: how much is left, and how is the remaining forest distributed? Implications for conservation. **Biological conservation**, v. 142, p. 1.141-1.153, 2009.
- RSX – REDE DE SEMENTES DO XINGU. Informativo sobre a Rede de Sementes do Xingu. **Boletim da Rede de sementes do Xingu**, n. 3, jun. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/KSmFFO>>.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **A sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: impactos, políticas públicas e desafios.** Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.782).

_____. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *In:* SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas.** Brasília: Ipea, 2014.

SANTILLI, J. **Agrobiodiversidade e os direitos dos agricultores.** São Paulo: Peirópolis, 2009. 519p.

_____. A lei de sementes brasileira e os seus impactos sobre a agrobiodiversidade e os sistemas agrícolas locais e tradicionais. **Ciências humanas**, v. 7, n. 2, p. 457-475, 2012.

SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo. Diagnóstico dos produtores de mudas florestais nativas do estado de São Paulo. **Produtos técnicos**, São Paulo, n. 2, 155p. 2011.

SOARES FILHO, B. *et al.* Cracking Brazil's Forest Code. **Science**, v. 344, n. 6.182, p. 363-364, 2014.

SPAROVEK, G. *et al.* Brazilian agriculture and environmental legislation: status and future challenges. **Environmental science & technology**, v. 44, n. 16, p. 6.046-6.053, 2010.

_____. A revisão do Código Florestal Brasileiro. **Novos estudos**, n. 89, p. 111-135, 2011.

TABARELLI, M.; GASCON, C. Lessons from fragmentation research: improving management and policy guidelines for biodiversity conservation. **Conservation biology**, v. 19, n. 13, p. 734-739, 2005.

THAN, R. M. **Caracterização do manejo florestal comunitário de sementes nativas em áreas extrativistas no estado do Acre, Brasil.** 2004. Monografia (Graduação) – Curso de Engenharia Florestal, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2004. 5 p.

TREVISAN, A. C. D. **Plano Estratégico Nacional: produção de sementes e mudas nativas.** Relatório final. Florianópolis: Rede Brasileira de Sementes Florestais/PNE, 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 12.727, de outubro de 2012. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. **Diário Oficial da União**, 18 out. 2012.

SITES CONSULTADOS

GLOBO RURAL. Disponível em: <<http://goo.gl/VFmDJ6>>. Acesso em: dez. 2013.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <<http://goo.gl/sSjC8L>>.

_____. Disponível em: <<http://goo.gl/vHJN6D>>. Acesso em: fev. 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://goo.gl/l42oMU>>. Acesso em: fev. 2014.

PORTAL BRASIL. Disponível em: <<http://goo.gl/uqm0xW>>. Acesso em: jan. 2014.

CAMINHOS PARA UMA MELHOR GOVERNANÇA NA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

Adriana Maria Magalhães de Moura¹

1 INTRODUÇÃO

A governança ambiental foi selecionada como um dos 21 temas ambientais críticos para o século XXI (UNEP, 2012).² A prioridade do tema aponta para o visível descompasso hoje existente entre a natureza dos desafios ambientais e as capacidades do sistema de governança. De fato, embora a chamada “consciência ambiental” da sociedade tenha aumentado nas últimas décadas, promovendo condições favoráveis para a implementação de políticas ambientais, com o agravamento dos problemas socioeconômicos atuais, o tema tem sido ofuscado com frequência, como visto recentemente na Rio+20, ocasião na qual os países pouco se comprometeram com meios de implementação que pudessem levar a mudanças concretas.

A raiz da palavra governança vem de um vocábulo grego que significa direção. Assim, o propósito principal da governança é dirigir a sociedade e seus recursos com vistas ao alcance de objetivos coletivos ou do bem comum. O processo de governança envolve identificar os meios para atingir estes objetivos. Desta forma, uma boa governança deveria ser capaz de aumentar a eficiência e a legitimidade na elaboração e execução de políticas públicas. Mas o que seria de fato esta boa governança? Embora existam muitos critérios apontados em “manuais” para uma governança ideal, considera-se que esta não deveria estar fundada em critérios genéricos, mas sim em um conjunto reduzido e flexível de princípios, na perspectiva de uma *governança suficientemente boa*, atenta ao contexto e às especificidades locais³ (Peters, 2013; Fonseca e Bursztyn, 2009).

Os referenciais para a boa governança são complementares entre si e incluem, entre outros: a *accountability* (responsabilização, transparência e prestação de contas), legalidade, responsividade (capacidade de dar resposta aos problemas e prover os bens públicos necessários para a sociedade), equidade e inclusão, processo decisório participativo, além da tríade eficiência, efetividade e eficácia. Estes princípios aplicam-se ao processo de governança das capacidades estatais e das políticas públicas como um todo. Ou seja, o avanço em cada um deles tende a se refletir de forma simultânea em todas as políticas públicas. Contudo, o avanço pode ser assimétrico em cada política e apresentar especificidades, como no caso das políticas ambientais (Brasil, 2012).

1. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Coordenação de Sustentabilidade Ambiental da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Cosam/Dirur) do Ipea.

2. O relatório *21 issues for the 21st century*, realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), agrega a opinião de mais de 420 cientistas e define temas ambientais emergentes, como aqueles que tenham um impacto ambiental global e são reconhecidos pela comunidade científica como muito importantes para o bem-estar humano, mas ainda não receberam atenção adequada pelos formuladores de políticas.

3. Grindle (2004) observa que diversos elementos de boa governança só foram adquiridos em países desenvolvidos porque estavam embasados em outros que os precederam e dos quais puderam emergir. Neste sentido, a governança é fruto de um processo histórico.

Além de princípios orientadores, uma governança bem-sucedida deve cumprir algumas funções fundamentais: o estabelecimento de objetivos e metas, a coordenação das metas, a implementação das ações necessárias para atingir as metas, e a avaliação. A identificação destas funções permite compreender as origens de possíveis falhas no processo e orientar os mecanismos para aperfeiçoar a qualidade do desempenho da governança (Peters, 2013).

A governança ambiental coloca-se como uma delimitação temática do conceito, definida como os processos e instituições por meio dos quais as sociedades tomam decisões que afetam o meio ambiente (Loë *et al.*, 2009). Graças à natureza transversal (*cross-scale*) dos problemas ambientais e à disputa de valores e de interesses relacionados ao uso dos recursos naturais, estratégias de governança dos múltiplos atores envolvidos são particularmente importantes para o sucesso de políticas públicas de meio ambiente.

Nesse sentido, pergunta-se como vêm evoluindo os princípios de uma governança suficientemente boa aplicados à esfera ambiental no Brasil. Sem a pretensão de proceder a uma análise exaustiva, mas buscando agregar elementos que permitam formar um panorama sobre a questão, discorre-se, na seção 2, sobre a atuação do Estado brasileiro em alguns dos princípios considerados indispensáveis para uma governança ambiental bem-sucedida. Além disso, discute-se sobre o desempenho nas funções de governança anteriormente referidas em relação à política ambiental. Na seção seguinte são abordados os instrumentos disponíveis para o desenvolvimento de políticas públicas de meio ambiente e sua aplicação recente no país. O arsenal de instrumentos disponível é, atualmente, bastante extenso: inclui aqueles de natureza regulatória, econômica, de cooperação ou voluntária e, ainda, de informação. Cada um destes possui diferentes características e particularidades (vantagens e desvantagens), bem como custos de implementação, os quais devem ser considerados para o sucesso das políticas ambientais. A seção 4 resume as considerações finais do capítulo.

2 PRINCÍPIOS DE BOA GOVERNANÇA AMBIENTAL E SUA APLICAÇÃO NO BRASIL

2.1 *Accountability*

O princípio da *accountability* baseia-se em um conceito complexo, expresso em uma terminologia que não tem uma tradução precisa no Brasil. Envolve, em geral, os aspectos de avaliação, prestação de contas e transparência no processo decisório e no uso dos recursos públicos perante a sociedade, assim como a definição clara de papéis e responsabilidades em relação à *performance* alcançada. Para a efetividade deste princípio, algumas ferramentas se destacam: a definição tanto de pesos e contrapesos por parte das próprias instituições do Estado⁴ quanto de sistemas de monitoramento e avaliação (SMAs) eficientes.

4. No Brasil, os pesos e contrapesos vêm da própria repartição de poderes, estabelecida na Constituição Federal de 1988 (CF/1988 Artigo 2º), segundo a qual os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como independentes e harmônicos entre si, são dotados de competências específicas e com a função de exercer controle uns sobre os outros, de forma a evitar abusos e irregularidades. Assim, cada órgão exerce o seu controle interno e o controle externo dos demais, sendo que a Controladoria Geral da União (CGU) apoia o governo federal no controle do Executivo, enquanto o Tribunal de Contas da União (TCU) auxilia o Legislativo na fiscalização do uso dos recursos pelo Executivo.

Nesse sentido, a área ambiental não foge à regra de controle aplicada a toda a administração pública federal. Contudo, pode-se dizer que esta prestação de contas tem sido mais focada na legalidade dos procedimentos e da execução físico-financeira dos programas ambientais (dimensão da eficiência e eficácia), sendo ainda bastante restrita no que se refere à efetividade dos resultados alcançados.

Estudo realizado sobre a capacidade de avaliação em matéria ambiental nas instituições do governo federal que desempenham a função avaliativa demonstrou ainda não existir uma cultura de avaliação madura destas políticas no governo (Moura, 2013). Estas instituições incluem: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos (MPOG/SPI), Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU), e Ipea. Os órgãos ambientais responsáveis pela formulação das políticas ambientais (Ministério do Meio Ambiente e suas instituições vinculadas) também são responsáveis por manter estruturas de avaliação próprias.

Verificou-se que as instituições responsáveis pela função avaliativa no governo federal compartilham objetivos e propósitos similares: em última instância, a *accountability* e a melhoria da gestão e dos resultados alcançados pelas políticas públicas. Todas também criaram unidades específicas em sua estrutura administrativa para monitorar e avaliar as políticas de meio ambiente, na busca de maior aproximação e especialização para a análise do desempenho destas políticas. No entanto, estas instituições não compartilham os mesmos valores, pois cada uma delas possui uma abordagem técnica e metodológica própria, trazendo consigo um conjunto diferenciado de conceitos e critérios utilizados, o que dificulta a compatibilização dos resultados e a troca e a utilização das informações por parte dos gestores.

Conclui-se que a instituição da função avaliativa das políticas ambientais ainda é um campo em construção no Brasil, e que seria necessário avançar na articulação destas instituições, bem como na estruturação da área finalística – Ministério do Meio Ambiente (MMA) e suas instituições vinculadas – para que realizem avaliações próprias de forma sistemática.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) também tem entre suas competências avaliar a implementação e execução da política ambiental do país, por meio do seu Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam). Contudo, o conselho não vem cumprindo esta atribuição, não tendo realizado, até então, avaliações de políticas ambientais federais (Fonseca e Moura, 2011).

Dessa forma, como as avaliações realizadas pelos órgãos executores da política ambiental ainda são pontuais e assistemáticas, o quesito transparência está avançado em relação às contas (execução orçamentária),⁵ mas ainda incipiente quanto à divulgação dos resultados efetivamente alcançados na execução dos programas.

5. Nesse sentido, um importante canal de informações tem sido disponibilizado por meio do Portal da Transparência Pública <<http://www.portal-transparencia.gov.br/>>, por meio do qual é possível acompanhar, com atualização mensal, a execução dos recursos públicos em geral.

2.2 Legalidade

No que se refere ao princípio da legalidade, o Brasil vem avançando em seu arcabouço legal e normativo relacionado à gestão ambiental: nas últimas três décadas observou-se uma evolução de uma abordagem limitada de proteção, restrita a poucos setores da natureza, para uma abordagem mais abrangente e integrada na gestão dos recursos.

O texto constitucional brasileiro é considerado avançado em matéria ambiental, além disso, existe um conjunto de leis expressivo na temática: desde a estruturação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e do estabelecimento de penalidades para os crimes ambientais (Lei nº 9.605/1995), até temas específicos, como florestas, recursos hídricos, patrimônio genético, unidades de conservação, licenciamento ambiental e agrotóxicos, entre outros. Existem, ainda, mais de quatrocentas resoluções do Conama, as quais regulam uma ampla gama de temas ambientais.

Embora o país conte com um arcabouço legal que cobre praticamente todos os aspectos relevantes da área ambiental, alguns legisladores veem dificuldades na aplicação das leis, pelo fato de estarem pulverizadas em vários dispositivos, conflitarem entre si ou por conterem artigos ambíguos, omissos ou demasiadamente específicos – o que geraria uma “poluição regulamentar” (Milaré, 2009). Por isto, defende-se a criação de um Código Ambiental para consolidar a legislação existente e evitar conflitos de interpretação que geram morosidade na aplicação da lei.

Outra questão sobre a matéria refere-se à eficácia da aplicação das normas ambientais, isto é, ao seu cumprimento e execução, visto que, pragmaticamente, uma lei surte efeito e é eficaz apenas pela sua observância. No que se refere ao direito ambiental brasileiro, Milaré (2009) aponta que, se no plano mais amplo a legislação ambiental brasileira tem sido festejada, no terreno da realidade (das atividades degradadoras) as normas ambientais não têm sido capazes de alcançar seus objetivos, principalmente o de compatibilizar o crescimento econômico com a proteção ambiental.

A ineficiência no cumprimento das leis não é, certamente, uma particularidade exclusiva da área ambiental, visto que o Poder Judiciário ainda padece de burocracia excessiva, inacessibilidade e morosidade. O agravante na esfera ambiental é a pouca especialização na temática entre os que atuam na esfera jurídica. Além disso, no cumprimento da lei as dificuldades iniciam-se ainda na etapa de apuração das possíveis irregularidades, uma vez que existem inúmeros problemas relativos à fiscalização por parte dos órgãos ambientais responsáveis. Outros problemas que prejudicam a implementação das leis ambientais referem-se à superposição de competências entre os entes federados e à própria cultura da sociedade, que ainda não considera prioritárias e está pouco organizada para levar adiante as causas ambientais, quase sempre de interesse coletivo (Ipea, 2010).

De acordo com Neves (2007), a legislação ambiental brasileira, apesar de vasta, em muitos casos adquire um caráter apenas simbólico ou de “álibi”: o legislador elabora normas para satisfazer as expectativas da sociedade, sem que haja as condições para seu efetivo

cumprimento. Existem críticas, ainda, quanto à maior “flexibilização” que vem sendo introduzida em algumas leis, como o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), que se tornou menos restritivo e permitiu, na prática, a anistia de muitas áreas florestais desmatadas ilegalmente. Não se ignora que na “flexibilização” ou descumprimento da lei pese a necessidade de acomodação de interesses antagônicos de grupos sociais e econômicos.

Assim, de maneira geral, o campo do direito ambiental brasileiro está relativamente avançado quanto à elaboração, embora se ressinta de sistematização e de regulamentação em muitos dispositivos legais, e apresenta dificuldades nas etapas de interpretação e operacionalização (cumprimento).

Para Marinho (2010), o direito ambiental brasileiro necessita avançar na previsão de incentivos para que não sejam praticados delitos ambientais. A sanção positiva (incentivo) pode trazer resultados benéficos ao meio ambiente com menos gastos públicos, pois não exige a movimentação de toda a máquina estatal do Poder Judiciário que a sanção negativa (punição) demanda. Ademais, a penalidade em si não é capaz de trazer benefícios ambientais após o crime realizado, a não ser que seja acompanhada da reparação do dano ambiental. Os incentivos podem se dar na forma de instrumentos econômicos que beneficiem aos que deixem de causar condutas danosas ou desenvolvam práticas com impactos positivos. Mecanismos como o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) ou o de Reduções de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD) são exemplos neste sentido, que podem contribuir para prevenir danos e diminuir os custos exigidos para punir os degradadores (subseção 3.13).

2.3 Processo decisório participativo e controle social

Sabe-se que a pressão social sobre o Estado tem um papel importante na implementação das políticas e na provisão dos bens públicos que estas devem aportar. Além disso, a proteção ambiental é uma obrigação compartilhada entre o poder público e a coletividade, conforme previsto na Constituição Federal (CF/1988, Artigo 225). No entanto, o Brasil possui, de maneira geral, ainda pouca tradição em participação popular nos processos decisórios, realidade que vem se transformando de forma ainda lenta apenas nas últimas décadas.

A participação na esfera ambiental possui algumas questões de fundo, que tornam o processo mais complexo. Conforme Olson (1999), em relação a bens coletivos – como os ambientais –, enquanto o custo do envolvimento no processo é somente do indivíduo que participa, os benefícios são difusos, isto é, divididos por toda a população. Isto pode gerar pouco incentivo ao acompanhamento e controle das políticas ambientais.

Existem dúvidas, também, de que a participação individual possa ser eficaz para problemas considerados complexos e de dimensões que tendem a transcender o local, tanto em suas causas como nas soluções. O discurso apresentado para a sociedade oscila entre alertas alarmistas, que muitas vezes não se concretizam, retóricas superficiais ou informações extremamente técnicas e de difícil assimilação para um público leigo.

Esta assimetria de informação pode gerar descrédito ou comportamentos apáticos por parte do público (Siqueira, 2008).

Segundo Viana (2013), a participação social, ou exercício da cidadania em matéria ambiental, depende de alguns requisitos fundamentais: da conscientização e valoração das pessoas sobre a temática, da possibilidade de acesso a dados e informações ambientais e, ainda, do acesso a instrumentos que permitam atuar nas questões ambientais.

No que se refere à conscientização sobre a temática ambiental, o Brasil editou a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.796/1999), com o objetivo de incentivar a capacitação de recursos humanos, a realização de estudos e pesquisas, bem como a produção de material educativo sobre meio ambiente. A lei instituiu que a educação ambiental não deveria ser implantada como disciplina específica no currículo escolar, mas sim no conteúdo de cada disciplina.⁶ Contudo, não se sabe até que ponto esta estratégia tem sido eficiente para apoiar o conhecimento sobre as especificidades e, ao mesmo tempo, permitir uma visão integrada sobre a questão ambiental (Viana, 2013).

Em relação ao acesso à informação, foi instituída lei (Lei nº 10.650/2003) que obriga os órgãos ambientais a permitir o acesso público aos documentos e dados que tratem da matéria. A lei prevê, também, que os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) deveriam elaborar e divulgar relatórios anuais sobre a qualidade do meio ambiente – o que vem sendo feito apenas de maneira pontual. De forma geral, o impacto desta legislação ainda é reduzido. Como o efetivo controle social⁷ passa não apenas pelo interesse do cidadão, mas pela disponibilização dos meios para fazer este controle, e uma vez que a sociedade avalia o desempenho governamental principalmente do ponto de vista da qualidade dos serviços prestados ou dos resultados obtidos, considera-se que a lacuna de informações⁸ qualitativas dificulta o controle da política ambiental por parte da sociedade, pois não há como gerir ou controlar algo que não se conhece bem.

Mesmo em meio a essas dificuldades, alguns instrumentos formais de participação já estão disponíveis na esfera ambiental. Entre estes, destacam-se os colegiados ambientais, os comitês de bacias hidrográficas, os conselhos de gestão de unidades de conservação e de fundos ambientais, as audiências públicas e a realização de conferências nacionais. O quadro 1 apresenta os órgãos colegiados ambientais mais importantes, sendo o principal o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama).

6. Com exceção feita para o ensino superior e de pós-graduação, níveis nos quais pode ser criada disciplina específica, conforme a necessidade curricular.

7. É importante destacar que o Ministério Público tem sido um aliado favorável ao controle social das questões ambientais, visto que vem cobrando respostas sobre diversas ações em matéria ambiental, de responsabilidade do poder público.

8. Embora a recente Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527/2011) permita avanços nesse sentido, ao alterar o caráter sigiloso das informações públicas e facultar formas legais de acesso, ela pressupõe uma busca ativa – e nem sempre simples – da informação pelo indivíduo interessado, e não substitui uma divulgação sistemática e de acesso coletivo para todos os cidadãos.

QUADRO 1

Órgãos colegiados relacionados à temática ambiental no nível federal

Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)
Conselho Nacional da Amazônia Legal (Conamaz)
Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente
Conselho de Gestão do Patrimônio Genético
Comissão de Gestão de Florestas Públicas
Comissão Nacional de Florestas (Conaflor)

Elaboração da autora.

As audiências públicas são previstas como uma etapa dos processos de licenciamento ambiental de grande impacto no meio ambiente (Resoluções Conama nºs 001/1986 e 009/1987). Constituem-se em um instrumento importante de participação social. No entanto, de forma geral, as audiências ocorrem em fases tardias do processo decisório, sendo muitas vezes apenas expositivas, com informações complexas e de difícil assimilação para um debate construtivo entre os interessados. Além disso, as sugestões ali colocadas muitas vezes não são consideradas para o aperfeiçoamento das políticas ambientais, levando a uma participação meramente formal para o processo legal do licenciamento, de baixa efetividade (Siqueira, 2008).

Outro instrumento recente de participação ambiental são as Conferências Nacionais do Meio Ambiente (CNMAs), instituídas a partir de 2003. São previstas para ocorrer a cada dois anos, embora esta regularidade não tenha sido cumprida, e têm por finalidade construir um espaço de convergência social para a formulação de uma agenda nacional do meio ambiente. Desde 2003, foram realizadas quatro CNMAs, cada uma com um tema específico para focalizar o debate. Existem mobilizações desde os níveis locais, com etapas municipais, regionais e estaduais, sendo que na etapa estadual são escolhidos os delegados que integram a etapa nacional. Em geral, estas conferências têm contado com um número significativo de participantes nas etapas locais (cerca de 70 mil pessoas), assim como de delegados nas etapas nacionais (em média, 1.500).

Apesar da numerosa quantidade de propostas em cada CNMA – e talvez até pelo grande número destas, sem prioridade e foco –, as decisões participativas não têm se constituído em uma agenda de trabalho útil para subsidiar as ações da política ambiental brasileira. De modo geral, o processo das CNMAs deve aprimorar a metodologia para a elaboração das propostas, com o objetivo de torná-las mais exequíveis, em um número limite, mais sintéticas e focadas, de maneira a qualificar e tornar mais efetivo o processo participativo das conferências ambientais. Estas melhorias são importantes, visto que o processo das CNMAs demanda um grande esforço de mobilização por parte dos órgãos ambientais e da sociedade. Não bastam apenas a discussão e a interação entre os participantes proporcionadas pelos encontros, pois as deliberações não cumpridas, ou ignoradas, podem levar a um descrédito quanto à eficácia deste instrumento de processo participativo para a política ambiental.

Contudo, foi proposta, mas ainda não implementada, a institucionalização das CNMAs no âmbito do Sisnama, de modo que estas sejam consideradas a instância máxima de deliberação

sobre diretrizes da política ambiental. A proposta causa estranheza, uma vez que, na estrutura do Sisnama, o Conama é o órgão responsável por assessorar o governo e os órgãos ambientais quanto a diretrizes e políticas para o meio ambiente, além de estabelecer normas e padrões ambientais em nível nacional. Além disso, o Conama prevê, entre as suas competências, a elaboração e o acompanhamento da Agenda Nacional de Meio Ambiente, a ser proposta aos órgãos e às entidades do Sisnama, sob a forma de recomendação, com o intuito não apenas de orientar o planejamento das atividades do Conama, mas também de indicar temas prioritários a serem considerados por todos os órgãos que compõem o Sisnama (Decreto nº 3.942/2001, Artigo 7º, XII). Portanto, não caberia institucionalizar a CNMA no âmbito do Sisnama, criando mais uma estrutura que sobreponha funções às já existentes. Cabe às CNMAs, isto sim, agregar subsídios resultantes da participação pública à formulação da Agenda Nacional de Meio Ambiente a ser elaborada pelo Conama.

No que se refere à participação da sociedade civil, numerosas organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas têm surgido no quadro brasileiro. Tais entidades devem ter registro no Cadastro Nacional das Entidades Ambientalistas (CNEA)⁹ para ser reconhecidas pelo governo e poder participar como representantes no Conama. De acordo com os registros do conselho, existe um total de 635 entidades não governamentais que têm como finalidade a proteção do meio ambiente no país.¹⁰ Estas entidades formam um amplo rol de canais de participação, cada qual com propósitos e objetivos diversificados: algumas focam a pesquisa; outras, a “militância” – baseada em críticas à atuação governamental. Por vezes, se colocam como representantes de segmentos da população, de grupos que estariam “marginalizados” dos centros decisórios e de poder político.

Entretanto, um problema que se coloca é o fato de que esta representatividade carece de mecanismos eleitorais que as legitimem, e mesmo de uma efetiva fiscalização que permita identificar possíveis interesses particulares que poderiam tornar a ação de algumas ONGs não isentas (Siqueira, 2008; Castello, 2005). Embora seja, sem dúvida, um espaço importante para a participação e engajamento da população, com inúmeros exemplos de contribuições positivas, torna-se necessário um maior acompanhamento da ação destas entidades, uma vez que muitas recebem não apenas recursos internacionais ou de doações locais, voluntárias, mas também verbas governamentais (Lopez e Abreu, 2014).

2.4 Capacidade de dar resposta aos problemas (responsividade)

Neste campo, cabe perguntar se os recursos aplicados na área ambiental têm sido adequados e consistentes para o cumprimento do mandato das instituições ambientais, e se estes têm sido aplicados de forma eficiente. Trata-se de uma questão complexa e que não pode ser respondida em poucas linhas.

9. Criado pela Lei nº 6.938/1981, e regulamentado pelo Decreto nº 99.274/1990. A Resolução Conama nº 292/2002 disciplina o cadastramento e recadastramento das entidades ambientalistas no CNEA.

10. Ver <<http://www.mma.gov.br/port/conama/cnea/cneaenti.cfm>>. Acesso em 20/10/2013. Destas, 279 se concentram na região Sudeste, 72 estão na região Centro-Oeste, 42 no Norte, 120 no Nordeste, e 122 na região Sul do país.

As dimensões planejamento e avaliação ainda são frágeis no Brasil, e têm sido relegadas a segundo plano também na área ambiental. Cabe ao Conama estruturar uma agenda de planejamento (Agenda Nacional de Meio Ambiente), a ser proposta aos órgãos e às entidades do Sisnama, sob a forma de recomendação. A agenda foi realizada apenas uma vez (2007-2008), tendo sido criticada por ser muito extensa e pouco objetiva, e não vem sendo considerada como efetivo instrumento de planejamento para o Conama ou para os órgãos ambientais federais (Fonseca e Moura, 2011).

Recentemente, o MMA elaborou, por meio de processo participativo, o seu primeiro planejamento estratégico, com horizonte temporal de 2014 a 2022, no qual estabelece sua missão, visão, valores e grandes objetivos estratégicos. A iniciativa é um passo importante no processo de planejamento do órgão (Brasil, 2014b). Contudo, apenas para exemplificar o quanto ainda se faz necessário avançar no processo de monitoramento e avaliação, a agência ambiental norte-americana United States Environmental Protection Agency (EPA) elabora, desde 1995, os seus planos estratégicos quadrianuais, nos quais são delimitadas as prioridades da agência para o período, submetidas previamente ao Congresso. Estes planos são desdobrados em planos de ação anuais, os quais são avaliados, após seu período de execução, por meio de relatórios de progresso.

Conforme mencionado, observa-se uma dificuldade visível em se medir avanços e retrocessos devido à falta de mecanismos de avaliação estruturados nos órgãos responsáveis pela implementação das políticas ambientais. Tal dificuldade, que não é exclusiva da temática ambiental, torna o quadro de desempenho da política ambiental pouco claro, tanto para o gestor quanto para avaliadores externos.

Na falta desse sistema de avaliação estruturado – com indicadores confiáveis e metodologias perenes, que permitam a formação de série históricas –, análises mais amplas sobre a efetividade das políticas ambientais federais carecem de maior fundamento, sendo possíveis apenas análises pontuais, sobre temas específicos. Algumas destas avaliações pontuais indicam que existem políticas que vêm alcançando relativo sucesso – como a redução do desmatamento na Amazônia –, enquanto outras apresentam resultados insatisfatórios ou sequer conseguiram entrar na agenda decisória.¹¹

Somam-se duas dificuldades principais a serem superadas no que se refere à capacidade de resposta do Estado nas questões ambientais: a incipiência dos bancos de dados primários sobre o meio ambiente e, ainda, dificuldades metodológicas e conceituais – o que levaria a “voos cegos” quando se trata de planejar a política ambiental no país (Veiga, 2007). Sem estas ferramentas, a resposta à pergunta sobre a efetividade que vem sendo alcançada pela política ambiental brasileira (a qualidade do meio ambiente no Brasil indica que estamos no caminho da sustentabilidade?) mostra-se imprecisa ou parcial.

11. Mesmo nesta temática, na qual o Brasil vem alcançando sucesso, segundo Barros (2003) a taxa de desmatamento, indicador mais utilizado na gestão ambiental na Amazônia, desconsidera tanto as pequenas áreas desmatadas inferiores a seis hectares quanto as perdas de florestas por incêndios; não indica seu grau de fragmentação, assim como não apresenta a distribuição espacial. Ou seja, os dados seriam imprecisos, mascarando a problemática.

No que se refere aos recursos disponíveis destinados às políticas ambientais brasileiras, o que impacta diretamente a questão da eficiência e da capacidade de cumprir as metas propostas (eficácia), estudos indicam que, apesar do agravamento dos problemas ambientais, estes têm sido proporcionalmente decrescentes no orçamento federal (Silva *et al.*, 2013).

3 AVANÇOS E DESAFIOS NA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

Entre os instrumentos ambientais disponíveis para a administração pública, destacam-se os previstos na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA, Lei nº 6.938/1981),¹² que estabeleceu um conjunto de treze instrumentos, de diversas naturezas. Cada um destes se encontra em diferentes níveis de implantação – alguns mais avançados e outros ainda incipientes, visto que nem todos contam com regulamentação ou meios adequados para sua implementação.

A análise, a seguir, apresenta a situação atual da aplicação dos treze instrumentos da PNMA no país, e destaca os desafios ou obstáculos a serem enfrentados para que estes alcancem um maior potencial e, conseqüentemente, resultados mais efetivos.

3.1 Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental

Padrões de qualidade ambiental são instrumentos que visam prevenir a poluição e controlar as substâncias potencialmente prejudiciais à saúde humana. Estes se classificam, geralmente, em padrões de qualidade dos recursos naturais e em padrões de emissão para o lançamento de poluentes nos diversos meios.

No Brasil, esses padrões são estabelecidos principalmente por meio de resoluções do Conama, que já trazem padrões para qualidade do meio ambiente (das águas, do ar, dos solos e dos níveis de ruídos), de emissões de poluentes atmosféricos e de lançamento de efluentes em corpos hídricos. Foram criados, ainda, diversos programas com o objetivo de atender aos padrões de qualidade ambiental, tais como: o Programa Nacional de Qualidade do Ar (Pronar, Resolução Conama nº 5, de 15/06/1989), o Programa de Controle de Poluição por Veículos Automotores (Proconve, Resolução Conama nº 18, de 06/05/1986 e posteriores), e o Programa Silêncio, de controle de ruídos (Resolução Conama nº 2, de 08/03/1990).

Um dos desafios relativos à qualidade ambiental refere-se ao fato de que os padrões tratam, geralmente, de níveis de lançamento ou emissão de poluentes e resíduos por fontes, e não de níveis totais que seriam tolerados no ambiente, antes que este atinja sua capacidade de suporte. Por exemplo, a despeito do sucesso do Proconve em estabelecer a redução dos padrões de emissão para veículos, com o progressivo aumento do número de veículos nas cidades os níveis totais de poluição atmosférica continuam persistentemente altos nos grandes centros.

12. É importante notar que, além dos instrumentos previstos na PNMA, existem diversos instrumentos ambientais, voltados a objetivos específicos, distribuídos em outras importantes legislações ambientais brasileiras, tais como: a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH, Lei nº 9.433/1997), a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC, Lei nº 12.187/2009), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS, Lei nº 12.305/2010), o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), e a recente Lei Complementar nº 140/2011, que dispõe sobre a cooperação entre os entes federativos na proteção do meio ambiente.

Ou seja, padrões individuais para os diferentes recursos naturais (ar, água ou o solo) não resolvem o problema dos efeitos cumulativos ou das combinações de poluentes: emissões atmosféricas, por exemplo, podem contaminar também os recursos hídricos ou o solo, através das chuvas ácidas. Assim, o desafio está em conjugar o estabelecimento de padrões com a capacidade de suporte do ambiente, o que pressupõe um monitoramento dos recursos naturais conjugado com outros mecanismos de controle ou instrumentos mais flexíveis, como os instrumentos econômicos, que permitam atingir o objetivo final de manter um nível de qualidade ambiental adequado ao meio ambiente e à saúde humana.

3.2 Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)

O zoneamento ambiental previsto na PNMA e no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001, Artigo 4º) foi regulamentado como Zoneamento Ecológico-Econômico (Decreto nº 4.297/2002), sendo definido como instrumento de planejamento e ordenamento territorial que tem por objetivo geral: *i*) assegurar a conservação dos recursos naturais e dos serviços ecossistêmicos essenciais para o desenvolvimento socioeconômico; e *ii*) promover o uso mais racional e eficiente dos recursos naturais disponíveis.

Para tanto, o ZEE se baseia na delimitação de zonas ambientais e na atribuição de usos e vedações para atividades compatíveis segundo as características do território. Apesar de se basear em um conjunto de informações técnicas, a decisão sobre como fazer o zoneamento ambiental de um território é, fundamentalmente, política, uma vez que cabe à sociedade escolher entre as alternativas disponíveis (Mercadante, 2013).

O ZEE é uma competência compartilhada entre as três esferas governamentais: a União elabora o ZEE nacional, as Unidades da Federação (UFs) os de âmbito estadual, e os municípios elaboram o plano diretor, observando os ZEEs existentes nas demais esferas. Em 1990 foi criada a Comissão Coordenadora do ZEE Nacional, e em 2001 foi estabelecido um grupo de trabalho (GT) para sua execução – o Consórcio ZEE-Brasil. Onze UF's, principalmente as da região Norte, implantaram seus ZEEs por atos normativos. O novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) estabelece um prazo de cinco anos para que todos os estados elaborem e aprovem seus ZEEs, segundo metodologia unificada.

Em 2010 foi aprovado o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal (Decreto nº 7.378/2010), que deveria, a cada dois anos, avaliar seus resultados – o que, até o momento, não foi realizado. O Macro ZEE do bioma Cerrado também foi iniciado. Já foram realizados, também, o zoneamento costeiro e os ZEEs das Bacias Hidrográficas do São Francisco, do Parnaíba e do Tocantins-Araguaia, além de alguns ZEEs municipais.

Persistem dificuldades na implementação do ZEE, pois trata-se de um instrumento baseado em diagnósticos que tendem a ser custosos, mas que devem ser atualizados periodicamente. Apesar de a legislação prever que o ZEE deva ser obrigatoriamente seguido, de forma vinculada, pelos agentes públicos e privados na implantação de planos, programas, projetos e atividades (Decreto Federal nº 4.297/2002, Artigo 2º), esta obrigatoriedade, na prática, não

vem sendo cumprida – nem mesmo nas políticas governamentais, tais como a de reforma agrária ou a análise do licenciamento ambiental na implantação dos empreendimentos públicos. Ou seja, o uso dos ZEEs para a tomada de decisão ainda é limitado.

Percebe-se que o zoneamento não pode ser aplicado de forma automática, mesmo quando instituído por lei. Há necessidade de avançar no sentido de que o poder público realize a mediação de conflitos de interesse entre os agentes envolvidos. A tarefa é complexa e, como enfatiza Leite (2001), demanda a instituição de mecanismos efetivos para negociações entre os setores políticos e econômicos, com vistas à resolução de conflitos.

3.3 Avaliação de Impactos Ambientais

A avaliação ambiental abrange um conjunto de instrumentos de caráter preventivo e de auxílio à tomada de decisão, tais como a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE – de políticas, planos e programas), a Análise de Ciclo de Vida (ACV – para produtos), a Auditoria Ambiental (AA – conformidade ambiental das operações de empresas), e, ainda, a avaliação da capacidade de suporte ambiental (Bursztyn e Bursztyn, 2013).

A AIA, que tem o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (Rima) como elementos, é vinculada ao processo de licenciamento ambiental e vem sendo regularmente aplicada como uma exigência para a implantação ou ampliação de empreendimentos de maior impacto poluidor ou degradador para o meio ambiente (Resolução Conama nº 237/1997).¹³ A aplicação do instrumento ainda apresenta deficiências a serem superadas, tais como a falta de qualidade técnica em alguns estudos, bem como a ausência de procedimentos padronizados para sua realização (Bursztyn e Bursztyn, 2013).

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e a Análise de Ciclo de Vida (ACV) ainda têm uso limitado no país. Espera-se que a ACV do produto venha a ganhar maior impulso no país com a edição da Lei da PNRS (Lei nº 12.305/2010), que coloca entre seus objetivos o estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto. Outro passo importante para a implementação da ACV foi a criação do Programa Brasileiro de Avaliação do Ciclo de Vida, por meio da Resolução nº 04/2010 do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), no âmbito do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO),¹⁴ que poderá aportar procedimentos e padrões definidos para uma aplicação mais sistemática deste instrumento.

13. Além do EIA, existem outros estudos de menor complexidade ou mais específicos que podem ser utilizados no licenciamento, tais como: o Relatório Ambiental Preliminar (RAP), o Relatório de Controle Ambiental (RCA), o Plano de Controle Ambiental (PCA), o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

14. O programa pretende: *i)* implantar no país um sistema reconhecido em âmbito internacional, capaz de organizar, armazenar e disseminar informações padronizadas sobre inventários do ciclo de vida da produção industrial brasileira; *ii)* disponibilizar e disseminar a metodologia de elaboração de inventários brasileiros; *iii)* elaborar os inventários base da indústria brasileira; *iv)* apoiar o desenvolvimento de massa crítica em ACV; *v)* disseminar e apoiar mecanismos de disseminação de informações sobre o pensamento do ciclo de vida; *vi)* intervir e influenciar nos trabalhos de normalização internacional e nacional afetos ao tema; e *vii)* identificar as principais categorias de impactos ambientais para o Brasil.

Já a auditoria ambiental pública¹⁵ tem avançado mais na esfera estadual, com legislações vigentes em dez Unidades da Federação – embora muitas sem aplicação, por falta de regulamentação. Faz-se necessária lei específica para regulamentar o instrumento no nível federal. Foi proposto o Projeto de Lei (PL) nº 1.254/2003 sobre as auditorias ambientais e a contabilidade dos passivos e ativos ambientais, o qual buscava colocar a auditoria como um dos instrumentos da PNMA. Contudo, o PL foi arquivado devido a pressões contrárias à proposta, principalmente por parte do setor industrial (Moura, 2010).

A avaliação da capacidade de suporte ambiental é outro importante instrumento de avaliação ainda pouco utilizado no Brasil, que poderia auxiliar o processo de licenciamento ambiental ampliando a análise do impacto ambiental para o contexto de bacias ou outros recortes territoriais, visto que a análise individual dos empreendimentos é limitada. Um GT do Conama foi constituído para estabelecer critérios de avaliação de capacidade de suporte ambiental das regiões metropolitanas do Brasil.

3.4 Licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos de caráter preventivo e corretivo da política ambiental brasileira, o qual busca assegurar que a atividade econômica realize as suas atividades sem causar prejuízos ao meio ambiente.¹⁶

Um dos problemas gerais na implementação do licenciamento é ter sido desenhado para empreendimentos de grande porte, principalmente os industriais. Contudo, ao longo do tempo, foi estendido a todos os setores, independentemente do porte, causando distorções. Tal situação gera uma demanda crescente de licenciamento de empreendimentos de pequeno e médio porte, formando um enorme “passivo” de licenças ambientais não concedidas, visto que os órgãos licenciadores não conseguem fazer frente à crescente demanda.

A complexidade e morosidade do processo têm levado a críticas – tanto por parte do setor produtivo como por órgãos como Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), Ministério Público Federal (MPF) e Poder Judiciário – de que o licenciamento estaria criando entraves ao desenvolvimento, principalmente na área de infraestrutura. Outras falhas frequentemente mencionadas na aplicação do instrumento são: *i*) falta do acompanhamento pós-licença, tanto no controle efetivo da atividade quanto no cumprimento das condicionantes ambientais pactuadas; *ii*) falta de padronização dos procedimentos – entre os órgãos licenciadores do Sisnama e mesmo entre técnicos do mesmo órgão ambiental; *iii*) desvirtuamento do princípio da prevenção, uma vez que muitas licenças são dadas quando o empreendimento já está instalado; *iv*) *deficit* de participação social no processo decisório – as audiências públicas seriam apenas “homologatórias” (ANAMMA, 2009; Viana, 2007; Ribeiro, 2006).

15. Não se deve confundir esta modalidade de auditoria ambiental com as auditorias públicas realizadas pelos Tribunais de Contas (federal e estaduais) que visam controlar, principalmente, a atuação dos órgãos ambientais governamentais e de empresas públicas, bem como avaliar a aplicação de programas e instrumentos públicos de meio ambiente. Estas têm prestado uma valiosa contribuição para o aperfeiçoamento das políticas ambientais no Brasil.

16. Apenas as atividades de maior impacto devem estar sujeitas ao licenciamento ambiental. A Resolução Conama nº 237/1997 apresenta uma lista não exaustiva de empreendimentos sujeitos ao licenciamento, cabendo ao órgão ambiental competente definir os critérios de complementação desta relação. O procedimento também não possui caráter definitivo e pode ser revisado.

O licenciamento federal, de responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama),¹⁷ continua com o desafio de fazer frente à demanda crescente – em 2005 havia 791 processos em licenciamento no órgão; em 2013, o número chegou a 1.672. A partir dos últimos concursos realizados no Ibama e a contratação de novos analistas ambientais, o órgão aumentou sua capacidade técnica na área, o que aumentou a eficiência na emissão de licenças por ano: passaram de 473 em 2010 para 700 em 2012 (Forattini, 2013). Está em andamento, também, um projeto de modernização do licenciamento ambiental federal apoiado pelo Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA II) que prevê meios para tornar o procedimento mais efetivo – tais como sistemas de informação, digitalização de processos administrativos, gestão de métodos, elaboração de normas e procedimentos para setores específicos, além de guias e manuais.

A aprovação da Lei Complementar (LC) nº 140/2011, que regulamenta o parágrafo único do artigo 23 da CF/1988 e fixa normas para a cooperação entre os entes federados – incluindo a proteção do meio ambiente –, também poderá contribuir para evitar os frequentes conflitos de competência que vinham ocorrendo na aplicação do instrumento.

Persiste como importante desafio para o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental a ausência de lei federal específica para regulamentar o instrumento, visto que a Lei nº 6.938/1981 apenas disciplinou o tema de forma genérica. Isto tem levado à insegurança jurídica no uso do licenciamento, regulado apenas por normas infralegais, como as resoluções do Conama. Tramitam no Congresso Nacional, desde 1988, diversos projetos de lei que buscam regulamentar o instrumento e, ainda, um substitutivo que consolida todos aqueles PLs referentes ao tema.¹⁸

3.5 Incentivos à produção e instalação de equipamentos e tecnologias voltados para a melhoria da qualidade ambiental

O dispositivo visa incentivar, no processo produtivo, a adoção de tecnologias mais limpas e menos impactantes ambientalmente. Entre as políticas formuladas neste sentido pode-se mencionar o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), que vem alcançando resultados na redução de emissão de poluentes atmosféricos, o Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora – Silêncio, e o selo Procel, do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica, que incentiva a adoção de tecnologias de maior eficiência no uso energético.

No caso do não cumprimento das exigências para os empreendimentos do licenciamento ambiental, que incluem a adoção de tecnologias apropriadas, o Conama poderá determinar a perda de incentivos fiscais ou linhas de financiamento. Os bancos estatais ou privados também vêm adotando cláusulas de concessão de créditos para empreendimentos vinculadas ao

17. O Ibama responde basicamente pelos empreendimentos de grande porte, o que equivale a cerca de 1% dos licenciamentos no Brasil – sendo, portanto, os órgãos estaduais os principais emissores de licenças ambientais (Viana, 2013).

18. Substitutivo que dispõe sobre o licenciamento ambiental, o qual regulamenta o inciso IV do § 1º do Artigo 225 da CF/1988 e dá outras providências, foi apresentado à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), em 6/12/2013, aos Projetos de Lei nºs 3.729 e 3.957, ambos de 2004; nº5.435/2005; nº1.147/2007; nºs 358 e 1.700, ambos de 2011; e nºs 5.716 e 5.918, ambos de 2013.

cumprimento da legislação ambiental. Além disso, cabe ressaltar a recente medida do governo federal visando incentivar as Compras Públicas Sustentáveis (CPS), que incorporam critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios. A iniciativa poderá, em médio prazo, incentivar a adoção de tecnologias mais favoráveis ao meio ambiente¹⁹ (Moura, 2011).

De modo geral, ainda há muito que se avançar neste campo, com iniciativas que abrangeriam desde o fomento a pesquisas voltadas à inovação tecnológica até os incentivos fiscais,²⁰ para que as empresas busquem certificações ambientais e adotem sistemas de gestão ambiental e tecnologias menos impactantes. Áreas como gestão de resíduos sólidos seriam uma das prioridades neste sentido, com o incentivo a tecnologias que permitissem maior reciclagem ou minimização da geração de resíduos.

3.6 A criação de espaços territoriais especialmente protegidos²¹

A CF/1988 atribui ao poder público o dever de definir, em todas as UFs, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (Artigo 225, §1º, III). O dispositivo foi regulamentado pela Lei nº 9.985/2000 e respectivo Decreto nº 4.340/2002, que tratam do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). O sistema organiza as categorias de unidades de conservação (UCs) e os instrumentos de proteção, anteriormente dispersos em diversas leis. O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) também considera como áreas protegidas as terras indígenas e as terras de quilombo (Decreto nº 5.758/2006).

Existem outros tipos de áreas com proteção especial que também conferem benefícios de proteção ao meio ambiente, tais como: áreas de preservação permanente (APPs) e reservas legais (ambas definidas no Código Florestal), os corredores ecológicos e zonas de amortecimento, áreas tombadas, reservas da biosfera, jardins botânicos, jardins zoológicos, hortos florestais e os biomas considerados pela CF/1988 como patrimônios nacionais (Pereira e Scardua, 2008).

Na esfera institucional, o governo federal criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) exclusivamente para tratar da gestão das UCs. Até o momento foram criadas 1.828 UCs de proteção integral e de uso sustentável nas esferas federal, estadual e municipal. Estas UCs abrangem 1.524.080 km², o que equivale a uma área significativa: cerca de 18% do território nacional.

Os desafios na gestão de UCs concentram-se nos seguintes pontos: falta de efetiva implantação e regularização fundiária em muitas unidades criadas; distribuição bastante desigual das UCs pelos biomas brasileiros – alguns biomas, como a Caatinga, estão sub-representados; parte significativa da área total de UCs correspondente a APAs, categoria com baixos níveis

19. Um dos principais marcos normativos para as CPS é a Instrução Normativa nº1 SLTI/MPOG/2010, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade na aquisição de bens e contratação de serviços ou obras no âmbito da administração pública federal.

20. Tramitam no Congresso diversos projetos de lei sobre incentivos ou benefícios fiscais – principalmente relativos à redução de tributos no imposto de renda, imposto sobre produtos industrializados (IPI), Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) – para projetos ou empresas que beneficiem o meio ambiente.

21. Incluído na PNMA por meio da Lei nº 7.804/1989.

de restrição de uso, o que gera dúvidas sobre a efetividade do sistema de UCs que está sendo constituído; e baixa prioridade orçamentária para a consolidação e gestão das UCs – a maioria ainda não possui planos de manejo ou conselhos gestores. Muitos recursos poderiam advir da execução da compensação ambiental prevista na Lei do SNUC para a exploração comercial de produtos ou serviços e do potencial pouco explorado de geração de receitas próprias pelas UCs (Roma *et al.*, 2010).

3.7 Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima)

O Sinima²² se constitui em uma plataforma baseada na integração e compartilhamento de informações entre os integrantes do Sisnama, com o objetivo de coletar, armazenar, processar e divulgar informações ambientais e dar suporte ao planejamento e monitoramento das questões ambientais. Sob coordenação do MMA, o Sinima vem sendo implementado em duas linhas principais: *i*) desenvolvimento de ferramentas de acesso à informação; e *ii*) produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores ambientais. O Sinima também apoia a operacionalização de outro instrumento da PNMA: a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o poder público a produzi-las, quando inexistentes – incluído pela Lei nº 7.804, de 1989.

A partir da década de 1990, o Ibama buscou operacionalizar o Sinima por meio da criação do Centro Nacional de Informação Ambiental (CNIA), com o objetivo de criar uma base de dados funcional, a partir da unificação dos acervos bibliográficos e de dados dos órgãos extintos que formaram o Ibama. Foi criada também a Rede Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Renima), que presta serviços de informação em meio ambiente e pesquisa bibliográfica especializada.

O MMA desenvolveu alguns sistemas de informação sobre temas específicos, tais como: licenciamento ambiental, gerenciamento costeiro, Bacia do Rio São Francisco e o Sistema de Georreferenciamento de Projetos (Sigepro), com informações sobre projetos ambientais.

A sistematização de um conjunto básico de indicadores ambientais está mais avançada: foi definido o Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA), estruturado em oito temas e 31 subtemas da área ambiental, que resultaram na proposta de uma versão-piloto de 31 indicadores ambientais (Brasil, 2014a).

De modo geral, o Sinima ainda está em processo de estruturação e não proporcionou aos órgãos ambientais e à coletividade todos os benefícios vislumbrados pelo legislador quando de sua instituição. Persistem dificuldades de acessibilidade e continuidade naquilo que seria o seu papel principal: estruturar um sistema acessível por qualquer interessado, com informações, estatísticas e indicadores sobre qualidade e gestão ambiental, sistematizadas e atualizadas periodicamente, a partir de informações disponíveis em bancos de dados estaduais e federais.

22. Paralelamente ao Sinima, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) instituiu o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH), coordenado pela Agência Nacional de Águas (ANA).

3.8 Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental (CTF/Aida)²³

Instituído pela PNMA e regulamentado pela Instrução Normativa Ibama nº 10/2013, o CTF/Aida contém o registro das pessoas físicas e jurídicas que, em âmbito nacional, exerçam atividades relativas à elaboração de projetos, fabricação ou comercialização de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades poluidoras, e de consultorias sobre problemas ecológicos e ambientais, além de gerenciamento de resíduos sólidos.

A finalidade do CTF/Aida é a identificação, com caráter obrigatório, de pessoas físicas e jurídicas que se dediquem à consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e à indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras.

A inscrição também é exigida para os procedimentos de licenciamento ambiental federal. Segundo o Ibama, a inscrição no CTF/Aida não implica certificação de qualidade dos profissionais ou empresas inscritos.²⁴ Desta forma, como não há avaliação técnica dos trabalhos dos profissionais e dos serviços das empresas, o instrumento perde muito de seu propósito e tende a ser mais um mecanismo cartorial, de legitimação, do que de aferição de competências e responsabilidades (Bursztyn e Bursztyn, 2013).

Para a efetividade do cadastro é importante que este seja bem operacionalizado, de modo a prevenir atrasos indevidos nos processos de licenciamento ambiental. A consulta pública também deve ser disponibilizada no sítio do Ibama. Além disso, deve-se pôr em prática a previsão de intercâmbio de dados entre o Ibama e os Conselhos de Fiscalização Profissional, visando à obtenção de informações atualizadas sobre os responsáveis técnicos ou os consultores cadastrados.

3.9 Penalidades disciplinares ou compensatórias às condutas lesivas ao meio ambiente

A CF/1988 prevê a incidência cumulativa de sanções administrativas e penais contra os infratores ambientais, pessoas físicas ou jurídicas, independentemente da reparação civil dos danos (Artigo 225, §3º). A responsabilidade pelo dano ambiental foi regulada pela Lei de Crimes Ambientais (nº 9.605/1998), que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (regulamentada pelo Decreto nº 6.514/2008).

A PNMA (Lei nº 6.938/1981) trata da responsabilidade civil objetiva do degradador, o qual, independentemente da existência de culpa, é obrigado a indenizar ou reparar danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade.²⁵ A ação civil pública de responsabilidade por danos ambientais, que permite às associações, ao Ministério Público e a outros órgãos públicos a abertura de processos civis, é regulada pela Lei nº 7.347/1985.

23. O Cadastro Técnico Federal está dividido em Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Naturais e Cadastro Técnico Federal de Instrumentos de Defesa Ambiental. Embora sejam legalmente dois cadastros diferentes, o certificado de registro é unificado, ou seja, é apenas um para os dois cadastros.

24. Ver <www.ibama.gov.br>. Acesso em: 5/11/2013.

25. Considera-se que a Lei de Crimes Ambientais revogou tacitamente todos os tipos penais constantes na PNMA, no Código Florestal e na Lei de Proteção à Fauna.

A Lei de Crimes Ambientais é reconhecida como um avanço importante na defesa ambiental, ao assegurar um tratamento sistêmico às infrações contra o meio ambiente e ao definir a responsabilidade penal da pessoa jurídica (Marinho, 2010). Apesar destes avanços, alguns doutrinadores apontam imperfeições que ainda deveriam ser revistas, como a dificuldade em tipificar as condutas lesivas em meio ambiente, visto que a regulamentação abrange apenas infrações administrativas.

A aplicação da lei tem se tornado mais efetiva mediante o uso de sistemas mais modernos de monitoramento por sensoriamento remoto, principalmente dos recursos florestais, com resultados positivos alcançados na redução do desmatamento (Maia *et al.*, 2011). Ainda assim, a aplicação da lei continua a exigir o aperfeiçoamento por meio de uma custosa logística de fiscalização, tarefa complexa em um país com dimensões continentais.

3.10 Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA)

O RQMA visa reunir informações consolidadas sobre o estado da qualidade ambiental no Brasil, além de dar suporte técnico-científico ao processo de avaliação e tomada de decisões para a formulação de políticas públicas ambientais.

O relatório está previsto para ser publicado anualmente pelo Ibama (Lei nº 7.804, de 1989). No entanto, foi realizado apenas um RQMA, em 1994, que reuniu um conjunto de artigos técnicos e trouxe poucos dados quantitativos. Foram publicados pelo MMA e Ibama alguns estudos que, embora não trouxessem o nome de RQMA, tratavam da qualidade do meio ambiente, tais como *Os ecossistemas brasileiros e os principais macrovetores de desenvolvimento* (Brasil, 1995) e *Perspectivas do meio ambiente no Brasil GEO Brasil* (Ibama, 2002). Para este último, estava prevista uma atualização de dados a cada dois anos, o que não tem sido realizado. Foi publicado apenas o *Geo Brasil recursos hídricos* (Brasil, 2007), que analisou o estado das águas brasileiras. Tais estudos, embora importantes, não suprem a lacuna da elaboração do RQMA, que deveria ser um estudo de realização periódica, baseado em metodologia que permitisse avaliar a evolução da qualidade ambiental no país ao longo do tempo, com a formação de séries históricas.

O Ibama criou um GT para a elaboração de um RQMA 2012, o qual seria lançado na Conferência Rio+20. O relatório não chegou a ser divulgado, tendo sido publicado apenas o escopo dos seus temas. Provavelmente a decisão se deveu a preocupações quanto a falhas em informações, as quais poderiam gerar repercussões negativas.

Considera-se que o reiterado descumprimento da exigência legal quanto à realização do RQMA fere o direito à informação por parte da sociedade (Saleme e Padilha, 2013). A elaboração do relatório recebe pouca prioridade e vem enfrentando inúmeros problemas, principalmente devido à carência de sistemas de monitoramento da qualidade ambiental que produzam relatórios sistemáticos anuais e possam ser consolidados para gerar o RQMA anual.

3.11 Garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o poder público a produzi-las, quando inexistentes²⁶

O direito à informação é garantido desde a CF/1988 (Artigo 5º), sendo o direito à informação ambiental uma parcela deste direito mais amplo. A Lei nº 10.650/2003 dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama e garante o acesso aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental. A lei prevê, ainda, que os órgãos do Sisnama devem elaborar e divulgar relatórios anuais sobre a qualidade do ar e da água, bem como de outros elementos ambientais. Estes relatórios contribuiriam para a elaboração do RQMA, anteriormente mencionado. Percebe-se que o melhor acesso à informação ambiental passa pelo fortalecimento de todos os instrumentos de informação previstos na PNMA, como o Sinima e o RQMA – os quais, conforme aqui colocado, ainda apresentam problemas na sua implementação.

A PNMA também foi alterada pela Lei nº 7.804/1989 para incluir o direito à prestação de informação em matéria ambiental como um dos instrumentos da política. Pelo dispositivo, o poder público não só deverá tornar acessíveis as informações disponíveis, como, quando inexistentes, produzi-las. Destaca-se, ainda, a recente Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/2011), que buscou regulamentar e dar maior efetividade ao direito constitucional de prestação de informações por parte do poder público.

Embora a disponibilização de instrumentos para o acesso à informação tenha avançado com a publicação das leis mencionadas, o exercício do direito à informação ainda tem sido pouco praticado. Por um lado, a própria sociedade ainda está pouco consciente de suas prerrogativas e da importância de sua participação concreta nas políticas públicas. Por outro, o acesso à informação, mesmo quando solicitado formalmente, ainda encontra entraves burocráticos para as respostas.

A transparência se mostra como o caminho mais simples para o acesso à informação, de modo a evitar que os interessados tenham que solicitá-la individualmente e caso a caso. Contudo, a chamada “transparência ativa”, na qual os próprios órgãos disponibilizam informações para o público em geral, ainda é insatisfatória. Estudo sobre o balanço de um ano da vigência da LAI, com base na análise de mais de 140 pedidos de informação, concluiu que pedidos de informações simples continuavam a ser respondidos apenas com demandas sobre a motivação do requerente ou, até mesmo, mediante solicitação de pagamento para divulgação da informação disponível (Quintanilha, 2013).

3.12 Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais

A inscrição no Cadastro Técnico Federal (CTF) é uma obrigação legal para pessoas físicas e jurídicas que desenvolvem atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos ambientais. O cadastro possibilita a sistematização de informações acerca dos níveis atuais de

26. Incluído na PNMA pela Lei nº 7.804/1989.

poluição e da utilização dos recursos naturais que subsidiarão ações de planejamento, monitoramento e controle. A falta de inscrição no CTF, administrado pelo Ibama, sujeita o infrator à multa. Entre as atividades obrigadas ao CTF, há algumas que são sujeitas ao pagamento da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), que tem cerca de 60% de seus recursos repassados aos estados.

Os empreendedores devem entregar ao Ibama um relatório anual de atividades com o objetivo de colaborar com os procedimentos de controle e fiscalização. Contudo, existem poucos estudos sobre a efetividade do uso do CTF, bem como sobre a utilização dos relatórios anuais de atividades encaminhados pelas empresas. Como a TCFA representa uma grande fonte de recursos para o Ibama, deveria estar assegurando um efetivo acompanhamento pós-licença, o qual continua deficitário. De fato, Bursztyn e Bursztyn (2013) observam que, embora obrigatório, o CTF não vem conseguindo inibir o funcionamento de empresas clandestinas que exploram os recursos naturais.

3.13 Instrumentos econômicos

O uso dos instrumentos econômicos (IEs) foi introduzido na PNMA (Lei nº 6.938/1981) mais recentemente, por meio da Lei nº 11.284/2006. Antes disso, a CF/1988 já previa, nos princípios gerais da atividade econômica (Artigo 170), o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, fundamentando as iniciativas sobre instrumentos econômicos de política ambiental (Araújo, 2013).

Os instrumentos econômicos buscam induzir nos agentes mudanças favoráveis ao meio ambiente e podem assumir a forma de transferências financeiras dos agentes econômicos ao governo – cobrança de diferentes taxas, por exemplo – ou, em sentido inverso, subsídios governamentais concedidos a atividades identificadas como benéficas ao meio ambiente.

A PNMA cita a concessão florestal, a servidão ambiental e o seguro ambiental como alguns dos instrumentos econômicos (Artigo 9º, inciso XIII) possíveis. Trata-se de um rol não exaustivo, mas ilustrativo, visto que podem ser criados outros, que gradualmente passam a integrar a política de meio ambiente nacional. De fato, além dos instrumentos econômicos previstos na política, já existem diversos outros em curso no país, tais como a seguir exemplificado.

- A cobrança pelo uso da água – instrumento instituído pela Lei nº 9.433/1997, da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), com vistas a estimular o uso racional da água e gerar recursos financeiros para serem investidos na preservação das bacias hidrográficas.
- O ICMS Ecológico – implantado em alguns estados que aplicam critérios ambientais para repassar uma parcela do ICMS recolhido para os municípios, tem sido utilizado principalmente para incentivar a criação e manutenção de áreas protegidas.
- A compensação financeira e o pagamento de *royalties* devidos aos municípios inundados por hidrelétricas.

- O Programa de Apoio à Conservação Ambiental – a Bolsa Floresta (Lei nº 12.512/2011), que se baseia no princípio do pagamento por serviços ambientais.
- As compras públicas sustentáveis (CPS) que, ao incorporar critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios, permitem ao Estado atingir metas ambientais e sociais sem precisar alocar recursos adicionais em seu orçamento (Moura, 2011).
- A Lei nº 11.828/2008, que trata de medidas tributárias aplicáveis a doações destinadas à prevenção, ao monitoramento e ao combate ao desmatamento.

Como enfatiza Ganen (2013), os instrumentos econômicos são a nova fronteira de ampliação das normas legais de proteção dos recursos naturais, com diversas proposições sobre o tema em debate no Congresso Nacional, tais como o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e a Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD).

O pagamento por serviços ambientais propõe recompensar, financeiramente, os serviços prestados por agentes econômicos que tenham impacto na mensuração, prevenção, minimização ou correção de danos aos serviços ecossistêmicos. Existem diferentes esquemas de PSA, sendo mais comuns os de pagamento direto financiados pelo governo. Nestes casos, remuneram-se proprietários de terras pela adoção de tecnologias capazes de possibilitar melhor gestão do solo e, assim, resolver um problema ambiental específico (Peixoto, 2011).

Já o conceito de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD) parte da ideia basicamente de incluir na contabilidade das emissões de gases de efeito estufa aquelas evitadas pela redução do desmatamento, no âmbito da Convenção sobre Mudanças Climáticas. O conceito foi ampliado e é conhecido como REDD+, mecanismo que deverá contemplar formas de prover incentivos positivos aos países em desenvolvimento que realizem ações para a mitigação das mudanças climáticas que incluam a redução das emissões derivadas de desmatamento e degradação das florestas, o aumento das reservas florestais de carbono, a gestão sustentável das florestas e a conservação florestal (CGEE, 2011).

Não cabe aqui examinar, dado o caráter sintético desta análise, a efetividade de todos os instrumentos econômicos de cunho ambiental em prática no país. Contudo, pode-se dizer que alguns pontos se colocam como desafios que abrangem de forma genérica estes instrumentos (Bursztyn e Bursztyn, 2013). Entre estes se destacam: *i*) a necessidade, por parte de muitos IEs, de bases de dados consistentes e, muitas vezes, custosas; *ii*) a necessidade de estrutura jurídica e regulamentação que permitam a aplicação dos instrumentos; e *iii*) a capacidade administrativa por parte do poder público para gerenciar adequadamente os IEs, controlando sua aplicação e atualizando-os, quando necessário.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da aplicação dos princípios de boa governança às políticas ambientais brasileiras demonstra que, embora estes tenham evoluído, ainda estão em processo de desenvolvimento e não se encontram plenamente consolidados. No que se refere às funções fundamentais a serem

desempenhadas na governança (o estabelecimento de objetivos e metas, a coordenação das metas, a implementação das ações necessárias para atingir as metas e a avaliação), observa-se que um dos principais desafios a serem enfrentados para o aperfeiçoamento da governança ambiental no Brasil reside na necessidade de maior investimento em planejamento ambiental, ou seja, no estabelecimento de objetivos e metas embasados na identificação de áreas estratégicas a serem enfocadas. Estas áreas prioritárias de atuação deveriam considerar não apenas os aspectos ecológicos, mas também o impacto dos problemas ambientais na esfera social – número de pessoas afetadas, efeitos sobre a saúde humana e custos sobre a produtividade e o crescimento econômico.

Para a eficácia do planejamento e da coordenação e avaliação das metas propostas, percebe-se a importância de sistemas de informação e monitoramento eficientes. Um desafio a ser enfrentado neste sentido é suprir a carência de informações e dados sistemáticos de monitoramento dos recursos naturais no país, pois, como reconhece o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), diferentemente dos campos sociais e econômicos, os temas ambientais são mais recentes e não contam com uma larga tradição de produção de estatísticas, o que dificulta a construção de indicadores neste campo (IBGE, 2012). Sem estes mecanismos de transparência não se pode responsabilizar os inadimplentes ou faltosos na condução das políticas, nem tomar decisões com eficácia. Esta não é uma preocupação nova, mas a questão permanece como um ponto de fragilidade, em torno do qual verificam-se avanços ainda limitados.

No que se refere à implementação das ações, além do que foi exposto em relação aos aspectos de legalidade (deficiência na execução das leis) e processo decisório participativo ainda pouco desenvolvido, observa-se que, no caso brasileiro, a capacidade de resposta aos problemas associados ao meio ambiente está assentada sobre uma estrutura institucional de governança complexa, com diversos entes federativos que devem ser articulados para a implementação das políticas ambientais. A baixa estruturação e capacitação de órgãos ambientais nos níveis estadual e local (municípios), somadas às imensas responsabilidades destes na execução da política ambiental, ainda se constituem em grandes obstáculos para o sucesso da implementação das políticas emanadas da esfera federal. Persiste, também, em muitos órgãos do Sisnama, uma “cultura cartorial”, ou seja, focada em processos – como a emissão de licenças ambientais, por exemplo –, e não em resultados relacionados à melhoria de qualidade ambiental.

Na análise dos instrumentos disponíveis para a governança na política ambiental brasileira, observam-se, após mais de três décadas de implantação da PNMA (Lei nº 6.938/1981), avanços significativos. Contudo, continuam sendo necessários aperfeiçoamentos nos mecanismos de implantação dos instrumentos: conquanto os aspectos legais estejam avançados, ainda existem deficiências na capacidade de execução, devido, entre outros fatores, a carências na estrutura institucional (pessoal, logística) nos órgãos ambientais responsáveis.

O uso de instrumentos regulatórios ou de comando e controle ainda é predominante, mas não há dúvidas de que devem ser promovidos avanços na direção da aplicação de instrumentos menos reativos, de caráter mais preventivo ou “pró-ativos” e flexíveis, como os instrumentos econômicos. Estes são mais orientados para se adaptarem ao mercado, proporcionando, em muitos casos, uma abordagem “ganha-ganha” para o setor público e o

setor privado. Em conjunto, os instrumentos regulatórios e os econômicos funcionam como “pesos e contrapesos” uns dos outros, contrabalançando as vantagens e desvantagens no uso de cada um, em uma combinação de abordagens de “chicote e cenoura”.

Em síntese, embora com reconhecidos progressos, a política ambiental brasileira vem se desenvolvendo de forma fragmentada, como a soma de instrumentos ou programas, os quais pecam ao adotar uma agenda por demais ampla e difusa. O aperfeiçoamento de cada um dos instrumentos da política ambiental continua sendo um elemento desejável, mas há que se caminhar no desenvolvimento de mecanismos de governança (estratégias de planejamento, coordenação e avaliação) para fazer face aos crescentes desafios ambientais da atualidade.

Nesse sentido, propõe-se avançar na necessidade premente de estabelecer uma sistemática de avaliação das políticas ambientais brasileiras. Como visto, existem diversas instituições do governo federal que desempenham a função avaliativa (MP/SPI, TCU, CGU e Ipea). Além disso, a área finalística, responsável pela formulação da política ambiental, o MMA, também é responsável por manter sistemas de monitoramento e avaliação próprios. Embora cada uma destas instituições já disponha em sua estrutura de unidades especializadas para a avaliação de políticas e programas ambientais, a linguagem, as metodologias e os conceitos diferenciados adotados levam a produtos que muitas vezes não se somam e não permitem aos gestores da área finalística (MMA) formar um quadro claro do desempenho das políticas avaliadas, de modo a obter subsídios para a tomada de decisão (Moura, 2013).

Embora não se pretenda um sistema único de avaliação de políticas ambientais, visto que cada instituição com função avaliativa no governo federal tem perfis, missões e papéis distintos, é imperativo que estas instituições se articulem, tendo em vista uma atuação integrada e em complementaridade, que evite duplicidades e permita somar esforços e *expertises* na realização de trabalhos conjuntos. Com esta articulação não se preconiza a adoção de metodologias rígidas por parte de cada instituição em suas avaliações, mas a construção de um núcleo mínimo de informações que devem ser acompanhadas de forma padronizada.

Assim, propõe-se a instituição de um “observatório de políticas ambientais”, como um lócus institucional, alocado no Ipea, no qual os estudos avaliativos na área ambiental possam ser nucleados, já que, entre os objetivos da instituição, está não só o de avaliar, mas o de disseminar o conhecimento e dar apoio técnico e institucional ao governo na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento. O observatório teria como objetivo geral promover a articulação, a colaboração e o trabalho conjunto entre as diversas instituições governamentais na prática de avaliações de políticas ambientais, visando fortalecer a capacidade avaliativa, a produção de avaliações de qualidade e o uso do conhecimento obtido para a melhoria contínua destas políticas.

Um observatório de políticas ambientais, tal como aqui proposto, poderá ser uma ferramenta útil, ao criar estruturas de integração que permitam aperfeiçoar os mecanismos existentes em cada instituição e contribuir para a melhoria contínua do processo de governança das políticas públicas de meio ambiente.

REFERÊNCIAS

- ANAMMA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ÓRGÃOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE. Relatório final de sistematização: descentralização das políticas ambientais e fortalecimento dos municípios para combater os efeitos das mudanças climáticas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANAMMA, 19., 2009, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANAMMA, 2009.
- ARAÚJO, S. M. V. G. Os fundamentos legais da Política Nacional do Meio ambiente. *In*: GANEN, R. S. (Org.). **Legislação brasileira sobre meio ambiente: fundamentos constitucionais e legais**. Brasília: Edições Câmara, 2013. v. 1.
- BARROS, A. C. A influência do IPAM na política de prevenção de incêndios florestais e queimadas agrícolas acidentais na Amazônia. *In*: LITTLE, P. E. **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Peirópolis; Brasília: IIEB, 2003.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**. Brasília: MMA; ANA, 2007. 264 p. (GEO Brasil Recursos Hídricos).
- _____. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Os ecossistemas brasileiros e os principais macrovetores de desenvolvimento: subsídios ao planejamento de gestão ambiental**. Brasília: MMA, 1995.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Governança no setor público: fundamentos**. Brasília: TCU; Instituto Serzedello Corrêa, 2012.
- _____. Ministério do Meio Ambiente. **PNIA 2012 – Painel Nacional de Indicadores Ambientais: referencial teórico, composição e síntese dos indicadores da versão-piloto**. Brasília: MMA, 2014a.
- _____. Ministério do Meio Ambiente. **Planejamento estratégico. Gestão para resultados 2014-2022**. Brasília: MMA, 2014b.
- BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2012.
- CASTELLO, L. Psicologia ambiental e política ambiental: estratégias para a construção do futuro. **Psicologia USP**, v. 16, n. 1/2, p. 223-236, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/0sMtA9>>.
- CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **REDD no Brasil: um enfoque amazônico – fundamentos, critérios e estruturas institucionais para um regime nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD)**. Brasília: CGEE, 2011.
- FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/zhp32t>>.

FORATTINI, G. **Licenciamento ambiental federal**: avanços e desafios. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/Diretoria de Licenciamento Ambiental, 30 abr. 2013. Power Point. Disponível em: <<http://goo.gl/ijcekN>>.

GANEN, R. S. (Org.). **Legislação brasileira sobre meio ambiente**: fundamentos constitucionais e legais. Brasília: Edições Câmara, 2013. v. 1.

GRINDLE, M. S. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. **Governance**, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **GEO Brasil 2002**: perspectivas do meio ambiente no Brasil. Brasília: Ibama, 2002.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. (Série Estudos e Pesquisas: Informação Geográfica, n. 9). Disponível em: <<http://goo.gl/R1qbtO>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente** – Conama. Brasília: Ipea, 2011. Relatório de pesquisa. Disponível em: <<http://goo.gl/mja6T2>>.

LEITE, C. M. C. **O zoneamento ecológico-econômico**: impasse e perspectivas de um instrumento de gestão ambiental. 2001. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/Udl3ZT>>.

LEMO, P. F. I.; ESTEVES, E. G. Direito ambiental brasileiro: princípios e limites de implantação. *In*: ALVAREZ, A. R.; MOTA, J. A. (Orgs.). **Sustentabilidade ambiental no Brasil**: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Brasília: Ipea, 2010. v. 7. p. 209-225.

LOË, R. *et al.* **From government to governance**: a state-of-the-art review of environmental governance. Guelph: Rob de Loë Consulting Services, 2009. Final Report. Disponível em: <<http://goo.gl/aX3YzE>>.

LOPEZ, F. G.; ABREU, R. **A participação das ONGs nas políticas públicas**: o ponto de vista de gestores federais. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1.949). Disponível em: <<http://goo.gl/T6MG9x>>.

MAIA, H. *et al.* (Coords.). **Avaliação do plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento da Amazônia Legal**: PPCDAm 2007-2010. Brasília: Ipea; Cepal; GIZ, set. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/SV5TCV>>.

MARINHO, Y. R. A lei de crimes ambientais frente à evolução do direito ambiental: sanções versus incentivos. *In*: ALVAREZ, A. R.; MOTA, J. A. (Orgs.). **Sustentabilidade ambiental no Brasil**: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Brasília: Ipea, 2010. v. 7. p. 227-245.

MERCADANTE, M. Zoneamento ecológico econômico. *In*: GANEM, R. S. (Org.) **Legislação brasileira sobre meio ambiente**: instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília: Edições Câmara, 2013. (Série Legislação, n. 105).

MILARÉ, E. Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco. São Paulo, **Revista dos tribunais**, 6. ed., 2009.

MOURA, A. M. M. A auditoria ambiental como instrumento de políticas públicas no Brasil: análise e perspectivas. *In*: ALVAREZ, A. R.; MOTA, J. A. (Orgs.). **Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Brasília: Ipea, 2010. v. 7. p. 327-358.

_____. Financiando o desenvolvimento sustentável: o papel das compras públicas. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2011. v. 2.

_____. **Governança das políticas ambientais no Brasil: desafios à construção de um sistema integrado de avaliação**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.904). Disponível em: <<http://goo.gl/C3fKvL>>.

NEVES, M. **A constitucionalização simbólica**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp, 1999.

PEIXOTO, M. **Pagamento por serviços ambientais: aspectos teóricos e proposições legislativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, nov. 2011. (Textos para Discussão, n. 105). Disponível em: <<http://goo.gl/yPnEM8>>.

PEREIRA, P. F.; SCARDUA, F. P. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Ambiente e sociedade**, v. 1, n. 11, p. 81-97, 2008.

PETERS, B. G. O que é governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 45, n. 127, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/iRTzwH>>.

RIBEIRO, J. C. J. Desafios do licenciamento ambiental. *In*: SEMINÁRIO ESTADUAL SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, 2006, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: AMDA; SEMAD, 19 dez. 2006.

ROMA, J. C. *et al.* O estado da biodiversidade – parte 2: biomas brasileiros. *In*: ALVAREZ, A. R.; MOTA, J. A. (Orgs.). **Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Brasília: Ipea, 2010. v. 7. p. 75-128.

SALEME, E. R.; PADILHA, N. S. Direito à informação: o RQMA e a sustentabilidade. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 21., 2012, Niterói, Rio de Janeiro. **Anais...** Niterói: CONPEDI, 31 out.-03 nov. 2012.

SAMPAIO, A. A.; QUINTANILHA, K. (Coord.) **Balço de 1 ano da Lei de Acesso à Informação Pública: acesso à informação e os órgãos de justiça brasileiros – 2012-2013**. São Paulo: Artigo 19 América do Sul, maio 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/UyAQH4>>.

SILVA, E. F.; JURAS, I. A. G. M.; SOUZA, M. S. A política de meio ambiente como ela é. *In*: MIRANDA, R. C. R.; SOUZA, J. R. C. (Orgs.). **O processo legislativo, o orçamento público e a casa legislativa**. Brasília: Edições Câmara, 2013.

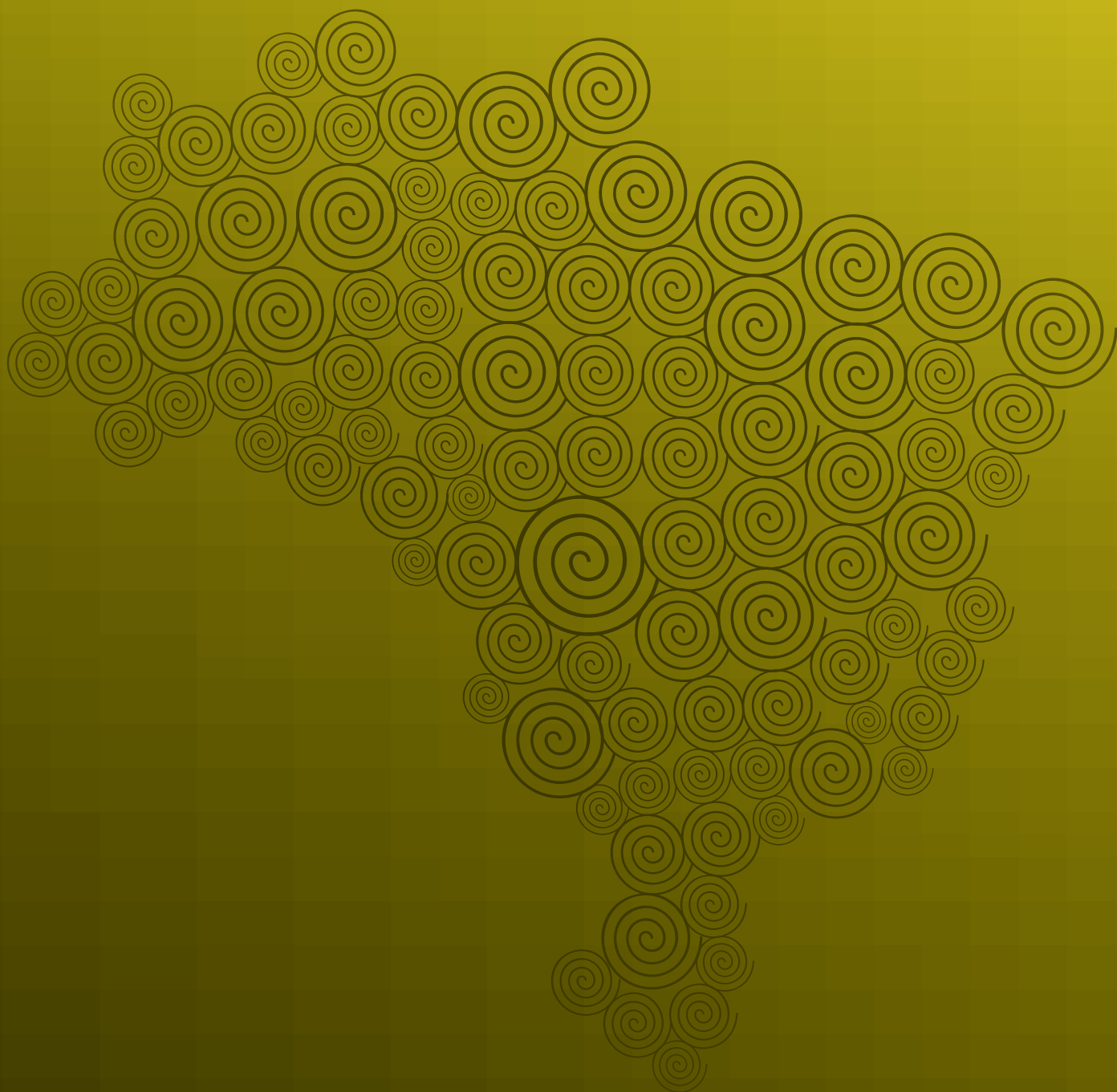
SIQUEIRA, L. C. Política Ambiental para quem? **Ambiente e sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 425-437, jul./dez. 2008.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **21 issues for the 21st century**: results of the UNEP foresight process on emerging environmental issues. Nairobi: UNEP, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/ITHv4i>>.

VEIGA, J. E. Indicadores para a governança ambiental. *In*: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 7., 2007, Fortaleza, Ceará. **Anais...** Fortaleza: ECOECO, nov. 2007.

VIANA, M. B. Exercício da cidadania ambiental. *In*: GANEM, R. S. (Org.). **Legislação brasileira sobre meio ambiente**: instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília: Edições Câmara, 2013. v. 2.

_____. **Licenciamento ambiental de minerações em Minas Gerais**: novas abordagens de gestão. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.



Parte II

POLÍTICAS REGIONAL E URBANA

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO CONTINUADA

Guilherme Mendes Resende¹
Aristides Monteiro Neto²
João Carlos Magalhães³
Alexandre Gervásio de Sousa⁴

1 INTRODUÇÃO

Em 2014, completam-se dez anos do lançamento da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) pelo Ministério da Integração Nacional (MI), somente institucionalizada em 2007, pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.⁵ Ressalte-se que Araújo (1999), uma das pessoas mentoras e à frente da criação desta política, iniciou a discussão sobre a necessidade, a possibilidade e a pertinência de formular e implementar a PNDR no Brasil já na década de 1990. Tal política tem sido aprimorada tanto do ponto de vista da maior disponibilidade de recursos quanto em termos institucional/legal. Avaliações recentes têm indicado como lacuna a inexistência de processo contínuo de monitoramento e avaliação da PNDR. A discussão realizada neste capítulo direciona-se para isto e tem o objetivo de apresentar, inicialmente, proposta de monitoramento e avaliação continuada dos instrumentos desta política.

Para esse fim, foi realizada parceria técnica entre o Ipea e o MI em 2013, por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 19/2013 e do Termo de Cooperação para Descentralização de Créditos nº 31/2013. Entre as ações a serem realizadas até o fim de 2014, constam o desenvolvimento de metodologia de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR e o aperfeiçoamento do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR).⁶ Portanto, este capítulo tem o intuito de discutir a proposta de avaliação continuada dos instrumentos explícitos da política, a ser apresentada pelo Ipea.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

4. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

5. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) pode ser dividida em duas fases. A I PNDR – que vigorou entre 2003 e 2011 – e uma nova versão, denominada de II PNDR – de 2012 até o momento –, que inclui melhorias advindas da experiência anterior. A II PNDR ainda está em processo de institucionalização via projeto de lei. Ressalte-se que este capítulo não tem a intenção de fazer balanço exaustivo da PNDR desde 2003. Isto pode ser encontrado em outros documentos (Brasil, 2012; IICA e Brasil, 2003).

6. O projeto do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR) – também desenvolvido pelo Ipea junto ao Ministério da Integração Nacional (MI) – tem o intuito de formular indicadores sintéticos para o monitoramento das estratégias mais amplas da PNDR, que possui seis eixos setoriais de intervenção prioritária: *i)* educação e capacitação profissional; *ii)* ciência, tecnologia e inovação; *iii)* desenvolvimento produtivo; *iv)* infraestrutura; *v)* desenvolvimento social e acesso a serviços; e *vi)* sustentabilidade. Entretanto, a discussão do monitoramento destas estratégias de articulação setorial da PNDR não é o foco deste capítulo. Para mais informações sobre o ODR, ver o *site* disponível em: <<http://www.mi.gov.br/observatorio-do-desenvolvimento-regional>>.

Na próxima seção, serão apresentados os instrumentos que buscam operacionalizar a PNDR e têm como objetivo atrair e incentivar investimentos do setor produtivo para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a fim de dinamizar suas economias, gerar novos postos de trabalho e incrementar a renda. Alguns dos instrumentos vigentes na política, contudo, foram criados em período anterior – ainda sob o signo das políticas regionais de desenvolvimento – e vêm tendo seu marco legal modificado e aprimorado desde a década de 1970, para que possam cumprir seus objetivos e estimular empreendimentos nas regiões especificadas e nos setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional.

Na terceira seção, é feita breve análise do montante de recursos disponíveis para cada um destes instrumentos da PNDR. A quarta seção apresenta resenha dos resultados de avaliações de impacto dos fundos constitucionais de desenvolvimento. Esta apresentação é organizada inicialmente pela data de publicação das avaliações e pelos métodos utilizados nestas. O extenso número de trabalhos apresentados ao longo da exposição demanda agrupamento ainda mais fino pelo ambiente institucional de origem dos trabalhos: academia, Ipea, Banco do Nordeste (BNB) e Banco da Amazônia (Basa). A organização dos resultados por região e período de análise revela coerências entre diversos trabalhos e incoerências que poderão se tornar objetos de estudo em avaliações futuras. A quinta seção deste capítulo detalha a proposta de avaliação continuada da referida política. Por fim, a última seção conclui o capítulo fazendo um resumo da proposta.

2 O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A economia brasileira caracteriza-se pela existência de marcantes diferenças regionais, oriundas de trajetórias e estruturas específicas concernentes à formação de cada região. Neste sentido, o Estado brasileiro constituiu uma série de políticas de desenvolvimento regional desde o início do século XX, para amenizar crises nas regiões menos dinâmicas do país, como as secas do Nordeste (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS) e o declínio do ciclo da borracha na Amazônia (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA). Posteriormente, em fins da década de 1950 – sob forte inspiração das proposições de política do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), as quais tinham por objetivo primordial acelerar processos de industrialização em regiões retardatárias, de maneira a elevar a renda *per capita* e os níveis gerais de bem-estar –, vários órgãos e políticas foram implantados com o objetivo de modernizar e industrializar as regiões em declínio e contribuir para a redução das disparidades nos níveis de desenvolvimento: o BNB, em 1952; o Basa, em 1966;⁷ a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959; a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966; a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

7. O Basa foi inicialmente criado em 1942, com o nome de Banco de Crédito da Borracha, que financiava seringais da região. Em 1950, o governo federal criou o Banco de Crédito da Amazônia. Ampliando o financiamento para outras atividades produtivas. A partir de 1966, o banco assume o papel de agente financeiro da política do governo federal para o desenvolvimento da Amazônia Legal, já com o nome de Banco da Amazônia.

(Sudeco), em 1967; e a Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus, em 1967. Os instrumentos de operacionalização das políticas das instituições regionais estiveram consubstanciados no Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e no Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), a partir dos 1970.

Durante os anos 1980, em face da crise fiscal-financeira do Estado brasileiro, as políticas de planejamento – em geral – e as de desenvolvimento regional – em particular – enfraqueceram-se e, na maioria dos casos, perderam efetividade. Neste momento, as políticas regionais sofrem retração e perdem importância no contexto das políticas nacionais de desenvolvimento. O processo de desconcentração industrial que estava em curso no território nacional – consubstanciado na diminuição relativa da produção industrial na região metropolitana (RM) de São Paulo *vis-à-vis* outras regiões – foi interrompido, impondo-se tendências de reconcentração (Diniz, 1995; Pacheco, 1998).

Na década de 1990, com a permanência do quadro de forte restrição fiscal aliada às novas diretrizes das políticas macroeconômicas nacionais de abertura comercial e financeira, reforma do Estado e privatização de empresas públicas, a questão regional continuou tendo pouca atenção das políticas federais. É período de paralisia institucional no âmbito da política regional – as instituições Sudam e Sudene foram extintas e retransformadas em versões minimalistas de *agências de desenvolvimento* (Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA e Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene) – e de recrudescimento da guerra fiscal entre estados por investimentos privados.

Somente na década de 2000, com os passos dados em direção à I PNDR – elaborada pelo MI a partir de 2003 e institucionalizada em 2007 –, que se visou retomar a ação planejada e de caráter nacional do Estado brasileiro para reduzir as desigualdades regionais e explorar os potenciais da diversa base regional brasileira, mediante a ativação do desenvolvimento em locais do território nacional estagnados. Para o alcance destes objetivos, a política visa articular políticas setoriais entre os ministérios, ao instituir o território como foco central das políticas públicas federais.

A PNDR trabalha sobre o território nacional recortado em microrregiões geográficas – conforme definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – e as classifica em quatro tipos: *alta renda*, *dinâmicas*, *estagnadas* e *baixa renda* pelo cruzamento das variáveis *rendimento domiciliar médio por habitante* e *variação dos produtos internos brutos (PIBs) microrregionais entre 1990 e 1998*. As microrregiões *alta renda* são aquelas cuja renda familiar média por habitante é maior que a média brasileira, independentemente da variação no PIB, e não são alvos de intervenção da PNDR. As microrregiões *dinâmicas* possuem baixa renda familiar, mas crescimento significativo do PIB em períodos recentes. As *estagnadas* têm rendimento domiciliar médio, mas baixo crescimento econômico e as de *baixa renda* possuem baixa renda familiar média e baixo crescimento econômico.

No entanto, encontraram-se dificuldades, como a não implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)⁸ e as ações pontuais e difusas, com baixa organização e coordenação com os governos subnacionais e pouca capacidade de transformar a dinâmica regional. Com isso, a PNDR foi reformulada, com o objetivo de agregar e coordenar os tradicionais instrumentos da política regional (fundos constitucionais e de desenvolvimento e incentivos fiscais e de investimento) com outras políticas setoriais estratégicas.

2.1 Instrumentos explícitos de financiamento da PNDR

Os atuais instrumentos explícitos de financiamento da PNDR estão divididos nos seguintes fundos: o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), operados pelo Basa, pelo BNB e pelo Banco do Brasil (BB), respectivamente; o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), operados, respectivamente, pela Sudam, pela Sudene e pela Sudeco; incentivos fiscais, principalmente de IR para pessoas jurídicas que decidam investir nas regiões Norte e Nordeste; e fundos fiscais de investimentos (Finam e Finor), criados a partir de isenções fiscais, operados pelo Basa e pelo BNB. Entretanto, a proposta de avaliação continuada destinar-se-á, preponderantemente, aos fundos constitucionais (FNE, FNO e FCO) e aos fundos de desenvolvimento (FDNE, FDA e FDCO), visto que os fundos fiscais (Finam e Finor) estão em processo de extinção⁹ e os incentivos fiscais¹⁰ ainda carecem de dados padronizados e na forma apropriada para as avaliações propostas.¹¹ A figura 1 apresenta os instrumentos da PNDR com seus desdobramentos. Os fundos constitucionais de financiamento e os fundos de desenvolvimento são brevemente descritos nas seções seguintes.

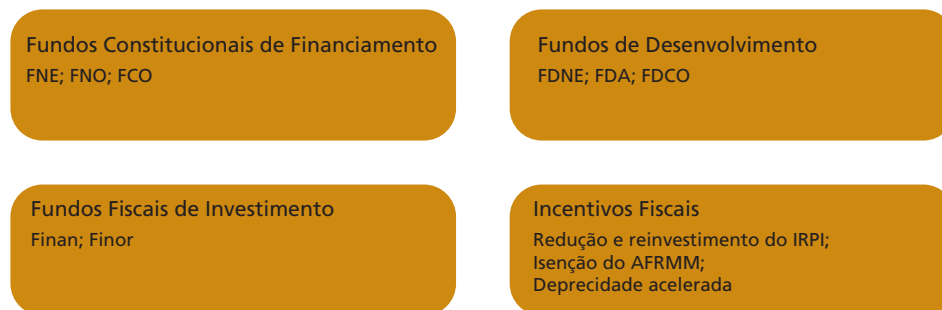
8. Segundo um balanço da PNDR realizado pelo próprio MI (Brasil, 2012), a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) era importante, pois permitiria à política contar com fonte mais expressiva de recursos e capaz de financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas – como pequenas infraestruturas, promoção da inovação, capacitação de recursos humanos, assistência técnica e outras – necessárias à transformação das dinâmicas regionais, bem como ser instrumento de integração das políticas federais com as dos estados. Tal proposta de criação da PNDR – incluída no bojo da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/2008, da Reforma Tributária, após uma série de emendas e recortes – se perdeu e se inviabilizou no quadro de impasses da própria PEC. Com a inviabilização do FNDR, a PNDR teve de contar apenas com os instrumentos tradicionais vigentes antes de sua aprovação.

9. Os fundos fiscais de investimentos foram criados pela Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, que – além de instituir o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) e o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) – altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais. Os fundos de investimento são alterados pela Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, que estabelece novas condições operacionais para os fundos e altera, novamente, a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais. É importante ressaltar que o Finam e o Finor foram extintos em 2001, e não houve, pois, admissão de novos projetos. Entretanto, permanece a possibilidade de os investidores continuarem fazendo opções para o Finam e o Finor, até sua conclusão.

10. Os incentivos fiscais estimulam a formação de capital fixo e social, com o objetivo de gerar emprego e renda, e incentivam o desenvolvimento das regiões da Amazônia e do Nordeste (Brasil, [s.d.]). Há cinco modalidades recentes de incentivos fiscais a pessoas jurídicas que operem nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e que se enquadrem nos setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional. Tais modalidades são: *i*) isenção de até 75% do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) para novos empreendimentos; *ii*) isenção de até 12% do IRPJ para empreendimentos existentes; *iii*) reinvestimento deste imposto; *iv*) isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); e *v*) depreciação acelerada.

11. Análises exploratórias serão executadas ao longo do processo de avaliação continuada quando não existirem informações necessárias para realizar as avaliações propostas dos referidos instrumentos: Finam, Finor e incentivos fiscais.

FIGURA 1
Instrumentos de financiamento da PNDR



Fonte: adaptado de Brasil (2014).

2.1.1 Fundos constitucionais de financiamento

O Artigo 159, inciso I, alínea c da Constituição Federal (CF) de 1988 determina que a União destine do produto da arrecadação do Imposto sobre Renda e Provento de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), 3% em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste de acordo com os planos regionais de desenvolvimento e assegura ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região.

O referido artigo é regulamentado pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que cria o FNO, o FNE e o FCO, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento destas regiões, por meio da concessão de crédito diferenciado, pelas instituições financeiras federais de caráter regional, para a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

O Artigo 6º da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, dispõe sobre as fontes de recursos que constituem os fundos constitucionais de financiamento. A principal fonte de recursos destes fundos são os 3% do produto da arrecadação do IR e do IPI, observando-se a distribuição: 0,6% para o FNO; 0,6% para o FCO; e 1,8% para o FNE.

Além da parcela do produto da arrecadação entregue pela União, têm-se como fontes de tais fundos os retornos e os resultados de suas aplicações; a consequência da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados; as contribuições e as doações de financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras; e as dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.

2.1.2 Fundos de desenvolvimento regional

De acordo com o MI (Brasil, [s.d]), o FDA, o FDNE e o FDCO estão entre os principais instrumentos de promoção do desenvolvimento regional no Brasil. Tais fundos têm por finalidade assegurar recursos para a realização de investimentos nas áreas de atuação da Sudene, da Sudam e da Sudeco em infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos, com grande capacidade germinativa de novos negócios e de novas atividades produtivas.

Os fundos de desenvolvimento regional são viabilizados pelo Artigo 13 da Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza a União a conceder subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais – sob a forma de equalização de taxa de juros – nas operações de crédito para investimentos, no âmbito do FDA, do FDNE e do FDCO.

Os fundos de desenvolvimento têm grande marco evolutivo com a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, e com a Resolução nº 4.171, de 20 de dezembro de 2012, do Banco Central do Brasil (BCB), que passaram a permitir que os recursos não aplicados ao final do exercício permanecessem na subconta da União, que – com os retornos dos financiamentos – passaram a integrar o patrimônio destes fundos (Brasil, [s.d.]).

A Resolução nº 4.265, de 30 de setembro de 2013, do BCB estabelece critérios, condições e prazos necessários à concessão de financiamentos ao amparo de recurso do FDA, do FDNE e do FDCO.

O Artigo 1º determina como projetos financiáveis empreendimentos de interesse de pessoas jurídicas que venham a ser implantados, ampliados, modernizados e diversificados na região de atuação da Sudam, da Sudene e da Sudeco, conforme disposto no regulamento do FDA, do FDNE e do FDCO, respectivamente; e que a participação dos fundos de desenvolvimento em projeto aprovado poderá ser de até 60% do investimento total do projeto, limitada no máximo em 80% do investimento fixo.

O Artigo 2º trata da remuneração dos agentes operadores. Permite-se a cobrança de até 0,2% do valor da operação de financiamento, limitada a R\$ 500 mil, para os serviços de análise de viabilidade econômico-financeira dos projetos.

3 INSTRUMENTOS DA PNDR: CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS OBSERVADAS NA DISPONIBILIDADE E NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Nesta seção, são comentadas algumas características observadas na aplicação dos recursos mais representativos da política regional. Seu objetivo é evidenciar tendências cristalizadas, quer seja na distribuição territorial dos recursos, quer seja na distribuição setorial, em desacordo com alguns dos objetivos norteadores da atual PNDR e, portanto, passíveis de reavaliação e mudança.

3.1 Fundos constitucionais (FNE, FNO e FCO)¹²

No período 1995-2012 – que corresponde aos anos imediatamente subsequentes à instituição da estabilização macroeconômica –, os recursos aplicados pelos fundos constitucionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste somaram, de maneira acumulada, o montante de R\$ 146,5 bilhões (valores constantes de 2010). Ao FNE corresponderam 58,5% do total, enquanto para o FNO e o FCO os percentuais foram respectivamente de 27,0% e 14,5%.¹³

12. Os fundos constitucionais começaram a ser operados em 1989. Para efeitos deste trabalho, entretanto, a base de dados mais confiável obtida da série histórica de desembolsos começa a partir de 1995. Os dados anteriores a esta data estão sendo devidamente trabalhados, para serem incorporados à pesquisa. A ausência destas informações para o período 1989-1994 não se constitui, contudo, em perda irreparável da trajetória da série histórica, pois, na fase inicial de implementação dos recursos, os montantes transacionados – com relação às economias regionais – eram de pequena dimensão.

13. Os montantes destinados pelo Tesouro aos fundos constitucionais podem, eventualmente, a depender da demanda regional por recursos, ser ou não inteiramente aplicados (emprestados) naquele ano. Os recursos remanescentes – e mais os devolvidos pelas empresas na forma de pagamento do principal e dos juros pagos – são integralizados de volta aos referidos fundos, para serem reaplicados em momento posterior.

A evolução dos recursos realizados pelo sistema revelou-se muito consistente no período e indicou nível crescente de desembolsos. Em 1995, o conjunto dos fundos constitucionais desembolsou nas três regiões o montante de R\$ 2,4 bilhões; valor que foi multiplicado quase por dez e atingiu, em 2012, o montante de R\$ 20,0 bilhões (em reais de 2010).

O impacto potencial sobre a atividade econômica também tem se intensificado, uma vez que não apenas os recursos se expandem em termos numéricos, como também aumentam em relação aos PIBs regionais. Os desembolsos passam de 0,6% do produto regional, em 1995, para 2,3%, em 2012, na região Nordeste; de 0,2% para 1,0%, na região Norte; e de 0,2% para 1,6%, na região Centro-Oeste.

3.1.1 Composição estadual das aplicações nos fundos constitucionais (FNE, FNO e FCO)

Uma avaliação inicial da distribuição dos recursos por estado em cada grande região em que se aplica os recursos dos fundos constitucionais indica o fato de que a demanda por recursos, ao longo do tempo, tem guardado grande proximidade com o tamanho relativo da economia estadual no produto regional. Ou seja, quanto maior o tamanho da economia estadual no PIB regional, maior – na média – a fração de recursos captados pela economia regional (tabelas A.1, A.2 e A.3). No caso da aplicação do FNE, destinada aos estados da região Nordeste e aos municípios dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, no polígono das secas, destacam-se os percentuais de recursos demandados pelos três estados de maior economia na região, Bahia, Ceará e Pernambuco. Em subperíodos sucessivos analisados, o percentual de desembolsos nestes estados manteve patamar estável e superior ao dos demais. O estado da Bahia captou o equivalente a 25,3% dos desembolsos regionais, ao longo do período 1995-2012. Em seguida, vem o Ceará, com 15,3%, e Pernambuco, com 14% do total. Estes três estados juntos captaram, em média, 54,6% do total dos desembolsos do FNE no período citado. Nos anos mais recentes, de 2010 a 2012, a demanda conjunta dos três estados continuou robusta, no patamar de 55,4% do total regional: a Bahia com 23,4%, o Ceará com 15,9% e Pernambuco com 17,1%.

Contanto seja verdade que a participação conjunta desses três estados na captação de recursos do FNE tenha sido inferior à sua participação no PIB regional (63,4%, em 2011), estas três economias têm sistematicamente se apropriado de pouco mais de metade dos montantes disponibilizados para o conjunto dos estados da região.

Na região Norte do país, também semelhante padrão alocativo se verifica. As duas economias estaduais de maior peso – com 68,4% do PIB regional em 2011 –, Pará e Amazonas, demandaram no período 1995-2012 a média de 51,8% do total regional.

Outros dois estados, Rondônia e Tocantins – de baixa população e com economias centradas em atividades agropecuárias – tiveram presença expressiva na captação de recursos. O estado de Rondônia captou ao longo do período 1995-2012 18,9% do total, enquanto Tocantins – estado recente e criado em 1989 – chegou a 20,7% dos recursos. Juntos, captaram 39,6% dos recursos regionais do FNO no período 1995-2012, ensejando, assim, que o conjunto dos recursos apresentassem melhor distribuição regional.

Estados com economias e população pequenas da região como o Acre, Amapá e Roraima tiveram baixa participação na captação geral de recursos. No período 2010-2012, entretanto, a utilização de recursos foi ampliada relativamente ao seu histórico progresso – exceto para Roraima: a participação do Acre no último período chegou a 6,8% do total regional enquanto sua média geral foi de 5,4%. Amapá apresentou média geral de captação de 1,9%, e, para o período 2010-2012, sua participação chegou a 3,8%. Os movimentos de desconcentração do último período, entretanto, não podem ser classificados, ainda, como provenientes de efeitos duradouros.

De maneira mais conclusiva, na região Norte, a destinação de recursos do FNO tem seguido padrão de apropriação, ora na década de 1990, ora nos anos posteriores, estável, sem a percepção de variação regional relevante. Neste caso, efeito inercial exercido pelo tamanho da economia tem sido presente na utilização de recursos de política regional, os quais deveriam exercer efeito contrário e mais obstinado de promoção da convergência regional das rendas.

Na região Centro-Oeste, por sua vez, destacam-se na utilização de recursos do FCO, no período 1995-2012, os estados com economias de forte expansão dos agronegócios: Goiás, com 45,6% do total; Mato Grosso, com 27,5%; e Mato Grosso do Sul, com 21,0%. O Distrito Federal (DF), com sua economia de serviços, captou, em média, apenas 5,8%. Nesta região, a distribuição estadual dos recursos mostra-se em consonância com o caráter distributivo sobre o estímulo à produção que a política de desenvolvimento deseja: O DF – que tem o maior PIB estadual da região (41,5%, em 2011), caracterizado por suas funções administrativas de capital da república – não é, como se deveria esperar, o maior tomador de recursos; os três demais estados com 59,8% do produto regional captam mais de 90% do total. De maneira similar ao constatado em demais regiões, a demanda média observada para cada estado da região – com exceção do DF – em vários subperíodos tem sido muito estável e tido correspondência muito próxima com o tamanho do PIB estadual na economia regional.

3.1.2 Interiorização dos recursos de financiamento

A orientação mais geral da política de desenvolvimento regional em prol de melhor distribuição espacial da atividade produtiva tem sido seguida na gestão no FNE, pelo que se observa da análise do recorte capital-interior dos dados. No conjunto da região, as microrregiões das nove capitais responderam por 28,7% dos desembolsos do período 1995-2012. Isoladamente em cada estado da região, também se verifica este padrão de desconcentração da demanda de desembolsos, com a microrregião da capital permanecendo sempre em contexto próximo ou abaixo dos 30% dos recursos totais no período (tabelas A.4 a A.6).

Esse padrão se altera um pouco na década de 2000, quando microrregiões das capitais em Sergipe, em Alagoas, na Bahia, no Ceará e na Paraíba superaram por pequena margem o nível de 30%. Nos anos mais recentes do período 2010-2012, apenas as capitais de Alagoas e Pernambuco apresentaram percentual acima de 40% do total estadual. Nos demais estados da região, as capitais demandaram frações de investimentos abaixo de 30% do total estadual.

Uma preocupação que sempre se expôs para a política regional no Nordeste foi a da excessiva concentração da atividade produtiva e das fontes de financiamento do investimento

nas três grandes RMs nordestinas: Salvador, Recife – inclusive Suape – e Fortaleza. Os dados para o FNE, entretanto, não confirmam esta preocupação. A participação destas três no conjunto das nove capitais nordestinas foi de 64,4%, na média do período 1995-2012; fração que corresponde, por sua vez, a 18,5% (64,4% de 28,7%) do total geral regional.

Na região Norte do país, a situação apresenta-se também com baixa concentração de recursos do FNO, nas capitais dos sete estados. A média geral do período 1995-2012 foi de 14,2% para o conjunto das microrregiões das capitais. Apenas no Amapá que a capital se revelou a principal demandadora de recursos destinados ao estado, permanecendo com 70,4% do total no período. No Pará, pelo contrário, é onde a microrregião da capital demanda menos recursos: apenas 5,8% do total, no período 1995-2012.

No Norte, duas são as metrópoles regionais historicamente consolidadas: Belém e Manaus; estas capturaram 35,8% do total dos desembolsos destinados ao conjunto das capitais, o que representa 5,1% do total regional – inclusive interior –, entre 1995-2012.

Baixo nível de concentração também se encontra nos dados para a região Centro-Oeste. Apenas 16% é a participação das capitais nos recursos regionais do FCO no período 1995-2012. Majoritariamente, os recursos destinam-se a municípios fora da esfera metropolitana das capitais. Apenas na capital federal, Brasília que os recursos demandados pelo núcleo central – exceto os municípios do entorno – tiveram participação mais elevada de 41,2% no total, o que é razoável, em se tratando de unidade federativa (UF) de reduzido tamanho territorial.

3.1.3 A distribuição setorial dos recursos dos fundos constitucionais

Na região Nordeste, os recursos do FNE estiveram voltados – entre 1995 e 2012 – para o setor primário da economia (agricultura e pecuária), que permaneceu em média com 44,9% do total dos recursos do período. Ao setor secundário, couberam 38,3% dos recursos nesse período; ao terciário, foram destinados 16,8%. O peso do setor primário, entretanto, foi mais forte ainda na década de 1990, quando – entre 1995 e 1999 – este setor captou cerca de 80% do total. Somente a pecuária nordestina foi responsável pela demanda de desembolsos do fundo na ordem de 50,4% do total nesta segunda metade da década de 1990. Por seu turno, o setor secundário da economia obteve apenas 20% do total dos desembolsos realizados (tabelas A.7 a A.9).

Na década de 2000 (2000 a 2009), a destinação dos recursos entre setores produtivos tomou rumo diferente, com a ampliação dos recursos para os setores secundário e terciário da economia regional. Nesta etapa, a participação do setor primário foi reduzida para 42,7%, enquanto a do setor secundário passou para 39,6%, sendo impulsionada pela infraestrutura, que obteve 14,6% dos recursos totais. Ao terciário nordestino, foram alocados 17,7% dos recursos da década – sendo que, desta fração, a parcela de 10% (mais de 50%) foi demandada pelo ramo de comércio.

Se, nos anos da década de 1990, houve predomínio da alocação de recursos no setor primário da economia regional, nos anos posteriores, os setores secundário e terciário passaram

a ter maior relevância. Em particular, a indústria que recebera apenas 18,1% dos recursos, no período 1995-1999, atinge novo patamar, no período 2010-2012, com 27,3% do total.

Na região Norte, a composição setorial mostra mais destaque para o setor primário da economia. Na média geral do período 1995-2012, 82,5% do total foram destinados ao setor agropecuário e apenas 17,5%, à indústria. Ao longo do tempo, nota-se mudança – não podendo ser ainda considerada marcante –, que é a de aumento da participação do setor industrial na captação de recursos. Este último passou de apenas 8,4% dos desembolsos, entre 1995 e 1999, para 15,6%, no período 2000-2009, e atingiu 24,3%, entre 2010 e 2012. Paulatinamente, os recursos do FNO passam a ter maior presença no financiamento de atividades não primárias na economia da região Norte do país.

As escolhas setoriais levadas a efeito nessa região – com uso mais intenso de recursos para a agropecuária –, em primeira análise, parecem ter tido pouco efeito sobre a evolução do setor, comparativamente ao total nacional. Se, em 1995, o valor adicionado bruto (VAB) da agropecuária regional foi de 8,8% do total nacional do setor; em 2011, esta participação correspondia a pouco mais de 9,5% – dados da Contas Regionais¹⁴ do IBGE. A alocação de recursos não teria surtido o efeito esperado sobre sua posição nacional no setor. Por sua vez, até mesmo com menor parcela de recursos do FNO para as atividades industriais, a participação regional no VAB da indústria nacional passou de 4,4%, em 1995, para 6,9%, em 2011.

Na região Centro-Oeste, os recursos que inicialmente estiveram muito mais concentrados nas atividades agropecuárias, nas décadas de 1990 e 2000, passaram – nos anos mais recentes – a observar crescente destinação para o setor industrial. A agropecuária – que demandou 75,2% ao longo do período 1995-2012 – mostrou arrefecimento no subperíodo 2010-2012, com a alocação de 55,2% do total. O setor secundário de sua economia captou 3,3% dos desembolsos do período 1995-1999, passando para 14,6% do total, de 2000 a 2009, e para 44,8%, de 2010 a 2012. Na média geral do período 1995-2012, este setor de atividade demandou 24,8% do total dos financiamentos do FCO. Nesta região, os recursos deste fundo contribuem para significativa expansão da participação relativa da região no VAB da agropecuária e da industrial no total nacional: na agropecuária, de 11,3%, em 1995, para 17,7%, em 2011; e na indústria, de 3,8%, em 1995, para 5,8%, em 2011.

Sem dúvida, avaliação mais criteriosa, do ponto de vista tanto intrasetorial como territorial – comparando-se as três experiências macrorregionais: do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste – precisa ser levada adiante de maneira a entender como as escolhas feitas para aplicação de recursos influenciam os encadeamentos setoriais bem como contribuem para o fortalecimento de cadeias produtivas e para a convergência territorial do desenvolvimento.

14. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2011/default.shtm>>.

3.2 Fundos de desenvolvimento (FDNE, FDCO e FDA)

Os fundos de desenvolvimento atuam complementarmente, em termos de recursos mobilizáveis, aos fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO). Entretanto, segundo a tabela 1, com estimativas do MI, seu papel poderá ganhar reforço nos próximos anos. Em exercício prospectivo para a trajetória dos recursos dos fundos constitucionais e dos de desenvolvimento, o citado ministério indica disponibilidade conjunta de R\$ 5,7 bilhões, em 2015, para o FDNE, o FDCO e o FDA; os quais se somarão a R\$ 24,3 bilhões para o FCO, o FNO e o FNE. Portanto, os primeiros serão responsáveis por 19,1% do total dos fundos regionais.¹⁵

TABELA 1
Projeções dos fundos de desenvolvimento e fundos constitucionais (2015-2025)
(Em R\$ bilhões, a preços constantes de 2014)

Ano/fundo	FDCO	FDNE	FDA	Total (FDCO, FDNE e FDA)	FCO	FNE	FNO	Total (FCO, FNE e FNO)	Total geral
2015	1,10	2,71	1,91	5,71	5,13	13,56	5,59	24,28	30,00
2016	1,10	2,92	2,05	6,07	5,34	14,10	5,81	25,25	31,32
2017	1,29	3,11	2,17	6,57	5,55	14,66	6,05	26,26	32,83
2018	1,42	3,28	2,28	6,97	5,78	15,25	6,29	27,31	34,28
2019	1,54	3,51	2,44	7,49	6,01	15,86	6,54	28,41	35,90
2020	1,66	3,74	2,59	8,00	6,25	16,50	6,80	29,54	37,54
2021	1,78	3,97	2,75	8,50	6,50	17,16	7,07	30,72	39,22
2022	1,91	4,18	2,90	8,99	6,76	17,84	7,35	31,95	40,94
2023	2,03	4,40	3,04	9,46	7,03	18,56	7,65	33,23	42,69
2024	2,15	4,60	3,18	9,93	7,31	19,30	7,95	34,56	44,49
2025	2,27	4,80	3,31	10,38	7,60	20,07	8,27	35,94	46,32
Total	18,23	41,23	28,60	88,06	69,25	182,85	75,38	327,48	415,54

Fonte: Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) do MI.

Os recursos de todas as fontes deverão sofrer expansão contínua até, pelo menos, 2025, quando o montante previsto para o FDNE, o FDCO e o FDA será de R\$ 10,4 bilhões (22,4% do total) e para o FNO, o FNE e o FCO será de R\$ 35,9 (77,6% do total). De maneira cumulativa, entre 2015 e 2025, prevê-se a ordem de R\$ 88 bilhões para o FDNE, o FDCO e o FDA, enquanto, também cumulativamente, para o FNO, o FNE e o FCO, a previsão durante esse período é de R\$ 327,5 bilhões.

É na região Nordeste que tradicionalmente os instrumentos de política regional apresentam maior evidência em termos de recursos. Algumas evidências da trajetória dos recursos do FDNE, sucessores do antigo Finor, podem ser ilustrativas para o propósito de avaliação de políticas. Segundo documento da Sudene, o objetivo primordial deste fundo é: “Assegurar recursos para investimento na área de atuação da Sudene, em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e novas atividades produtivas”.¹⁶

15. Dados estimados pela Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI), do Ministério da Integração Nacional (MI).

16. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/incentivos-fiscais-e-fundos/fundo-de-desenvolvimento-do-nordeste-fdne>>.

Inicialmente, considere-se que o porte mínimo do empreendimento candidatável aos recursos do FDNE é de R\$ 50 milhões para o investimento total projetado, ou, alternativamente, deve-se considerar que a receita operacional bruta anual deverá ser superior a R\$ 35 milhões. Isto significa que pequenas e médias empresas da região Nordeste permanecem impossibilitadas de utilizarem este tipo de recurso público para investimento.

A demanda por recursos do FDNE pode ser direcionada indistintamente para implantação, diversificação, modernização e/ou ampliação de unidade produtiva, limitado a que esta fonte não ultrapasse 60% do total do investimento pleiteado.

Em termos setoriais, os recursos parecem ter ordem de prioridade de aplicação muito elástica, como pode ser observado a seguir.

- 1) Infraestrutura (sete ramos: energia; transportes; telecomunicações; portos e terminais; instalação de gasodutos e produção de gás; produção, refino e/ou distribuição de petróleo e seus derivados e de biocombustíveis; e abastecimento de água e esgotamento sanitário).
- 2) Serviços (dois ramos: turismo – inclusive hotelaria e centros de convenções; e logística – rodoviária, ferroviária, hidroviária e multimodais, inclusas).
- 3) Inovação tecnológica (cinco ramos: indústria de instrumentos de precisão; indústria farmacêutica – inclusive fármacos e hemoderivados; biotecnologia, mecatrônica e nanotecnologia; informática (*hardware* e *software*); e eletroeletrônico, microeletrônica e semicondutores).
- 4) Setores tradicionais entre os quais se incluem : *i*) agricultura (agricultura e fruticultura irrigada em área de vocação agropastoril; e agroindústria voltada para áreas irrigada e/ou polos agrícolas e de aquicultura); *ii*) indústria extrativa de minerais metálicos e não metálicos; *iii*) indústria de transformação (são nove os ramos beneficiados: a) couro, peles, calçados e artefatos; b) plásticos e seus derivados; c) têxtil e confecções; d) fabricação de máquinas e equipamentos; e) químicos – excluídos os explosivos –, petroquímicos e materiais plásticos – inclusive produção de refino de petróleo e seus derivados; f) papel e celulose, desde que integrados a projetos de reflorestamento; g) móveis e artefatos de madeira; h) alimentos e bebidas; e i) indústrias de veículos pesados, automotiva e de material de transporte.

São, portanto, mais de 25 ramos de atividade, na área de atuação da Sudene, em que o FDNE pode aplicar-se. Estes ramos podem ser ora tradicionais ora modernos e estar nos serviços, na agricultura ou na indústria, indistintamente. Pela lista extensa de ramos a serem acolhidos, é muito difícil captar quais são realmente as prioridades da política que orienta tais aplicações de recursos. É razoável imaginar que padrão de alocação similar pode estar ocorrendo nas regiões Norte e Centro-Oeste, com os recursos do FDA e do FDCO.

Significativo que – no documento *Mapa de Previsão de Desembolso Financeiro* (MDF), de 2014,¹⁷ realizado pela Sudene ainda em 2013 – se previu o montante de recursos na ordem de R\$ 3,1 bilhões para 2014 para dezoito projetos de investimento, sendo que apenas três destes capturariam o equivalente a R\$ 2,2 bilhões, ou 68,9% do total. Por sua vez, entre estes, um grande projeto de investimento na área automobilística passaria a demandar R\$ 1,4 bilhão ou 47,2% do total previsto para 2014.

4 RESENHA DAS AVALIAÇÕES DOS INSTRUMENTOS DA PNDR

Esta resenha está organizada pela data de publicação e pelos métodos utilizados nos trabalhos citados. Devido ao grande número de trabalhos apresentados, também organizamos esta apresentação pelo ambiente institucional de origem destes: academia, Ipea, BNB e Basa. Esta disposição por regiões e períodos facilita o encontro de resultados robustos a mudanças metodológicas e de incoerências, que poderão servir de objeto de estudo para avaliações futuras.

Uma das primeiras avaliações de impacto dos fundos constitucionais de financiamento – que são um dos principais instrumentos atualmente utilizados pela PNDR – foi realizada por Barbosa (2005), a partir de análise descritiva de dados para o período 1994-2002. Esta enfatiza a importância do FNE para a região Nordeste, ao mostrar que esta região concentra a maior proporção de agricultores familiares do país e que estes têm o menor acesso ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), ao mesmo tempo questiona a necessidade do FCO na região Centro-Oeste, em que ocorre justamente o contrário. O trabalho também revela que, naquele período avaliado, os bancos retinham parte dos recursos – pois estes eram corrigidos e acoplados a seu patrimônio líquido – e inseriam produtores de maior porte na definição dos microprodutores para reduzir seus riscos de crédito. Esta prática, no entanto, não é mais executada pelo BB no final do período analisado, quando o FCO passa a assumir o risco de crédito.

Seguiram-se a essas, várias análises descritivas que abordaram a dificuldade dos fundos constitucionais de desenvolvimento em reduzir as desigualdades intrarregionais. Jayme Júnior e Crocco (2005) mostram que o crédito ofertado pelos fundos entre 1989 e 2004 se concentrava em locais mais desenvolvidos, devido à maior preferência por liquidez, tanto dos bancos como do público. Cintra (2007) revela que os recursos emprestados entre 1994 a 2006 se direcionavam na maior parte para os municípios mais desenvolvidos.

Esses resultados também foram encontrados em trabalhos econométricos. Por meio de econometria em corte espacial para 895 municípios das regiões Norte e Centro-Oeste, Oliveira e Domingues (2005) concluem que, apesar dos recursos do FNO e do FCO ofertados entre os anos de 1991 e 2000 estarem positivamente correlacionados à atividade econômica (renda *per capita*), à expectativa de vida, ao nível de escolaridade e ao índice de desenvolvimento humano (IDH), estes foram pouco significativos para o crescimento da renda *per capita* dos municípios. Almeida, Silva e Resende (2006) utilizam cálculos de correlação por mínimos

17. Documento obtido no seguinte endereço eletrônico, disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/incentivos-fiscais-e-fundos/fundo-de-desenvolvimento-do-nordeste-fdne/projetos>>.

quadrados ordinários (MQO), para o período 1994-2004, e concluem que os empréstimos dos três fundos constitucionais de financiamento não se direcionam de forma prioritária para os estados ou os municípios mais pobres.

Macedo e Mattos (2008) indicam tendência à concentração dos empréstimos, no período 1989-2005, em áreas mais dinâmicas e adjacências, como é o caso, por exemplo, do turismo nas capitais nordestinas, da agricultura irrigada em Petrolina e da agricultura e da agroindústria da soja na Região Centro-Oeste, em Barreiras, no sudoeste maranhense e no piauiense e em atividades normalmente já consolidadas e com boas perspectivas econômicas, pois o montante dos recursos emprestados às cooperativas, aos mini, micro e pequenos produtores e às empresas representou 41,6%, 45,8% e 47,1% do valor contratado por todos os tomadores do FCO, do FNO e do FNE, respectivamente.¹⁸

Essa interpretação de Macedo e Mattos (2008) merece, no entanto, algumas críticas. Não se pode concluir que esses percentuais são de fato concentradores sem compará-los à participação destas empresas e destes produtores na produção total da região. E, no que diz respeito à concentração espacial dos recursos, os autores também revelam que o volume de recursos emprestados ao grupo de municípios com população menor que 50 mil habitantes foi proporcionalmente maior que a participação de suas economias no produto regional e de suas populações na população total da região.¹⁹ Outro ponto a salientar é a trajetória do impacto intertemporal das políticas públicas. Aplicações dos recursos dos fundos que acentuem o dinamismo de locais em que as condições necessárias para um ciclo de crescimento já existam e que conduzam – no curto prazo – a uma concentração econômica intrarregional aliada a uma desconcentração inter-regional, podem – no longo prazo – reduzir a concentração intrarregional, caso este dinamismo e adensamento econômicos transbordem, ao longo do tempo, para regiões adjacentes menos desenvolvidas, que podem se tornar mais atraentes ao investimento mediante a execução coordenada de políticas públicas – por exemplo, por meio de investimentos em infraestrutura e educação.

Importante contribuição para a análise dos instrumentos financeiros de desenvolvimento regional é oferecida pelo BNB, a partir da formulação, que se iniciou em 2005, de matriz de estrutura lógica que pauta todos os instrumentos de avaliação e descreve – em valores absolutos e por periodicidade, atividade, produto e local – diversos dados sobre a execução, a efetividade e os resultados de suas aplicações. Os relatórios do BNB (2009a; 2009b) enfatizam que os recursos do FNE influenciaram a geração de empregos nos setores de pecuária, indústria e agricultura, em grau decrescente de importância. O relatório do BNB (2009c) conclui que o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste (AGRIN) contribuiu para a geração de emprego e renda, para a elevação do valor agregado da produção agrícola e para a modernização tecnológica dos empreendimentos agroindustriais, entre 1998 a 2006, mesmo que ainda de forma pouco significativa, por necessitar de expansão no volume dos empréstimos.

18. Acrescente-se que o total dessas operações representam, no entanto, 88,6%, 94% e 98,6% das operações do FCO, do FNO e do FNE, respectivamente.

19. O grupo de municípios com populações abaixo de 50 mil habitantes – que representava, em 2004, 46,2% da população total da área de abrangência dos fundos e 33% de seu produto interno bruto (PIB) – recebeu 56,5% de todo o valor financiado no período 1989-2005.

Os resultados diversos apresentados anteriormente são melhor compreendidos e compatibilizados pelas estimativas publicadas no trabalho de Silva, Resende e Silveira Neto (2006), que mostram que os recursos do FNE e do FNO não afetaram a taxa de variação do salário médio pago pelas firmas, mas elevaram a taxa de variação do número de empregados das micro e pequenas firmas beneficiadas entre 1995 e 1998, pelo FNE, e – em menor nível –, entre 2000 e 2003, pelo FNO. Isto tanto pode ser explicado por maior importância relativa dos financiamentos em meados da década de 1990, ou por possível menor acesso a financiamentos alternativos das firmas não beneficiadas no Nordeste e/ou, finalmente, por melhor gerência na aplicação dos recursos do FNE. Este trabalho também inovou metodologicamente pelo uso do pareamento por escore de propensão (PSM – *propensity score matching*)²⁰ e proporcionou espaço para uma extensa literatura, que utilizou o PSM em anos seguintes.

Silva, Resende e Silveira Neto (2007b) demonstraram que os recursos do FNE não mais influenciam a geração de empregos quando a amostra de dados é expandida do período 1995-1998 para o período 1995-2000. Os trabalhos de Silva, Resende e Silveira Neto (2007a; 2009) obtêm resultados similares para o Norte e o Nordeste e – ao acrescentarem dados para a região Centro-Oeste, no período 2000-2003 – mostram que os empréstimos do FCO não influenciaram o crescimento do emprego e do salário médio. Por sua vez, Soares, Sousa e Pereira Neto (2009) revelam – também por cálculos de PSM – que o fundo aumentou o crescimento do emprego nas empresas beneficiadas, mas não afetou o do salário médio, entre 1999 e 2005; resultado que não é confirmado pelo BNB (2009d). Este, ao utilizar o método do PSM para esse período, encontrou impactos estatisticamente significantes no emprego e na renda das empresas beneficiadas pelo FNE. Os resultados de estimações por PSM para a região Norte – obtidos pelo Basa (2013e) para o período 2000-2010 – foram bem distintos dos obtidos para a região Nordeste, pois revelaram que o impacto do FNO foi bastante expressivo e estatisticamente significativo sobre massa salarial, mas quase irrelevante para o nível de emprego. Estes cálculos também mostraram que empresas do setor industrial e com empregados mais experientes tinham maior probabilidade em obter financiamento, enquanto esta não dependia do valor do PIB municipal.

Em análise para os períodos 2000-2003 e 2000-2006, Resende (2012a) revela que os empréstimos do FNE-industrial elevaram o aumento do emprego no nível das firmas, mas não foram suficientes para gerar crescimento no PIB *per capita* em nível macro (dos municípios). Por sua vez, no caso do estado do Ceará, Resende (2012b) encontra, pelo método de primeira diferença, impactos positivos da aplicação de recursos do FNE-industrial sobre a geração de empregos no nível da firma e em nível municipal durante os períodos 2000-2003 e 2000-2006. Ao analisarem o período para 2000 a 2008, Galeano e Feijó (2012) revelam – também pelo método de regressão de dados em painel – que os créditos dos fundos constitucionais e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) apenas foram positivos e estatisticamente significativos sobre o PIB e a produtividade do trabalho na região Norte e Centro-Oeste.

20. O pareamento por escore de propensão (PSM) e os demais métodos que serão foco da proposta de avaliação continuada da PNDR serão mais bem detalhados na seção 5 deste capítulo.

Trabalhos mais recentes para a região Norte, com focos mais abrangentes sobre os impactos da PNDR, passaram a ser publicados pelo Basa a partir de 2013. Tendo por base estimativas de modelos de dados em painel,²¹ o Basa (2013a) mostra que a taxa de crescimento do capital físico foi baixa, de 1995 a 2009. Como o capital natural é abundante na região e as empresas não conseguem incorporar em suas planilhas de custo os danos causados pelo uso dos recursos naturais, os retornos proporcionados pelo capital físico passam a ser preponderantes. Este resultado é coerente com a conclusão do relatório seguinte (Basa, 2013b) – para o período 1990 e 2010 –, de que não houve mudanças na relação capital/trabalho e na intensidade de uso do solo nas atividades agropecuárias amazonenses, mas que, por sua vez, ocorreram avanços do acesso aos serviços de assistência técnica e às práticas de manejo e conservação do solo.

O próximo relatório do Basa (2013c) também se ateu à dinâmica da produtividade na região Norte e, a partir de resultados coerentes entre diversas metodologias²² para os períodos 1975-1985 e 1996-2006, demonstrou ter existido um processo de convergência em direção a classes inferiores de produtividade da terra e da mão de obra nas áreas mínimas comparáveis (AMCs) da região norte, bem como um processo menos representativo de convergência em direção às classes superiores; estes processos não estão estatisticamente relacionados ao crédito ofertado. No entanto – a partir de simulações de modelo de equilíbrio geral computável (EGC), que conseguem absorver as substituições entre os bens de consumo resultantes de mudanças nos preços relativos, com a base de dados da matriz insumo-produto (MIP) de 1999 –, o Basa (2013d) concluiu que existem efeitos multiplicadores positivos do crédito sobre o produto, a renda e o salário de todos os estados do Norte, mas que o fato da oferta de crédito estar concentrada nos estados do Tocantins e do Pará – que são justamente o estados com economias mais expressivas e atividades mais concentradas em poucos setores – fez com que este não conseguisse reduzir desequilíbrios regionais.

O relatório seguinte (Basa, 2013g) organizou entrevistas coletadas em 234 empreendimentos de todos os estados da região Norte, entre 2006 e 2011, e confirmou – a partir das respostas da maioria dos entrevistados – que a política de crédito foi conduzida com eficácia e contribuiu para a economia local; e regressões multivariadas pelo método dos momentos generalizados (MMG) concluíram que o FNO contribuiu para elevar o faturamento bruto, a ocupação de mão de obra, a produtividade do trabalho, a margem de lucro e a inserção dos produtos nos mercados. Outro ponto interessante levantado pelo relatório se refere à conclusão de que os impactos do fundo sobre indicadores econômicos, sociais, tecnológicos e ambientais atingiram níveis fortemente assimétricos entre os empreendimentos, o que fortalece a estratégia de crescimento desequilibrado e divergente entre os setores da economia e os estados na região Norte.

Para finalizar, citam-se neste parágrafo três importantes estudos publicados pelo Ipea, em 2014, que obtêm novas conclusões ao tratar – com dados em painel – de período mais recente: de 2004 a 2010. Resende (2014a) concluiu que os recursos do FNE-total apresentaram im-

21. Modelos de efeitos fixos, efeitos aleatórios, mínimos quadrados generalizados factíveis (MQGF) e efeitos fixos com variáveis instrumentais (mínimos quadrados de dois estágios (MQ2E), método dos momentos generalizados (MMG) e painel dinâmico).

22. β -convergência e σ -convergência, densidades de distribuição, matrizes de transição de Markov, núcleo estocástico e clubes de convergência com modelo *thresholds*.

pactos positivos sobre o crescimento do PIB *per capita* nos municípios e nas microrregiões, e que estes foram majoritariamente influenciados pelo desempenho dos empréstimos do FNE para o setor agropecuário. Resende, Cravo e Pires (2014) concluem que o FCO impacta positivamente o crescimento do PIB *per capita* de municípios e é influenciado principalmente pela sua modalidade empresarial. Para Resende (2014b), enquanto os recursos do FNO-total apresentaram relação inversa com o crescimento do PIB *per capita* em nível municipal, a avaliação do FNO-setorial sugere impactos positivos sobre o aumento do crescimento econômico, possivelmente resultado dos empréstimos concedidos aos setores rural e de comércio/serviços, no nível municipal.

O impacto positivo do crédito sobre o crescimento econômico municipal – que passa a ser encontrado nos artigos que avaliam períodos mais recentes – sugere a importância do crescimento no volume de crédito ofertado nos últimos anos para a observação destes efeitos positivos e indica a necessidade de utilizar, de forma mais eficaz, este maior montante de recursos disponíveis atualmente, para que o crédito passe a ser capaz de estimular de forma mais significativa tanto as empresas e os municípios quanto as micro e mesorregiões em que operam.²³

Apesar de existirem diversas avaliações de impacto para os três fundos de desenvolvimento (FNO, FCO e FNE), a diversidade de metodologias e períodos de análise nestes trabalhos demanda comparações cuidadosas entre seus resultados na busca por resultados contraditórios, que mereceriam novas avaliações e novas análises baseadas em metodologia e lapso no tempo em comum para os três fundos constitucionais (FNO, FCO e FNE) – e que incluam os demais instrumentos da PNDR –, de forma a expandir o conhecimento sobre a atual política de crédito desenvolvido no âmbito da PNDR e a tornar mais simples a comparação entre os efeitos dos instrumentos existentes. A criação desta metodologia deve considerar futuras avaliações periódicas que facilitem a tomada de decisão dos rumos dos instrumentos de financiamento da PNDR. Esta proposta de avaliação continuada é discutida a seguir.

5 METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO CONTINUADA DOS FUNDOS REGIONAIS E DOS INCENTIVOS FISCAIS

Nesta seção, discute-se a metodologia proposta para a avaliação continuada dos instrumentos da PNDR – isto é, os fundos constitucionais de financiamento e os fundos de desenvolvimento apresentados anteriormente. A seguir, justifica-se a necessidade de avaliação continuada, discute-se a ideia de ciclo de avaliação e detalha-se a proposta de avaliação continuada.

5.1 Por que uma avaliação continuada dos instrumentos da PNDR?

Os vários instrumentos da PNDR – apresentados nas seções anteriores – aplicam bilhões de reais a cada ano a fim de cumprir seus objetivos. A necessidade de avaliação de cada um destes instrumentos é clara. Entretanto, tendo-se em vista os vários instrumentos de política, os diversos tipos de avaliação possíveis e o tempo de maturação para observar os efeitos de cada

23. Para uma discussão detalhada sobre os micro e macroimpactos dos fundos constitucionais de financiamento, ver Resende (2012a) e Resende (2012b).

política implementada, é importante que se façam avaliações de forma continuada e sistematizada. Portanto, a seguir, detalha-se uma proposta para avaliação continuada dos instrumentos da política que tem a ambição de congregiar experiências passadas pontuais e não coordenadas em um ciclo de avaliação sistematizado, em que se poderá comparar os resultados das avaliações com periodicidade pré-definida, a fim de melhor informar as decisões dos gestores da política regional brasileira.

A metodologia de avaliação continuada é uma aplicação sistemática de métodos de avaliação, com o intuito de verificar os impactos econômicos e sociais, acompanhar a implementação e averiguar a utilidade de cada instrumento da PNDR. Especificamente, a metodologia de avaliação continuada envolve a utilização de vários métodos de avaliação para um mesmo período de tempo, com o intuito de analisar e promover melhorias no planejamento, no monitoramento, na eficácia e na eficiência dos instrumentos da PNDR.

Tomando-se por base os objetivos e as atribuições legais e institucionais dos fundos e dos demais incentivos fiscais, uma proposta de avaliação deve orientar-se pelos seguintes eixos, que podem ser enquadrados esquematicamente nos seguintes níveis de avaliação.

FIGURA 2
Eixos de avaliação dos instrumentos da política regional

Avaliação de eficácia	Avaliação de eficiência	Avaliação qualitativa	Avaliação do impacto sobre o problema
A. Avaliação da eficácia dos fundos sobre o emprego e a produtividade dos beneficiários	B. Avaliar a eficiência dos empreendedores beneficiados. E traçar quais estratégias poderiam ser seguidas para reduzir a ineficiência de tais empreendedores	C. Pesquisa qualitativa para esclarecer pontos ou resultados obscuros em pesquisa qualitativa anterior	D. Avaliação (<i>ex ante</i> e <i>ex post</i>) do impacto dos fundos sobre a redução das disparidades regionais (econômicas e sociais)

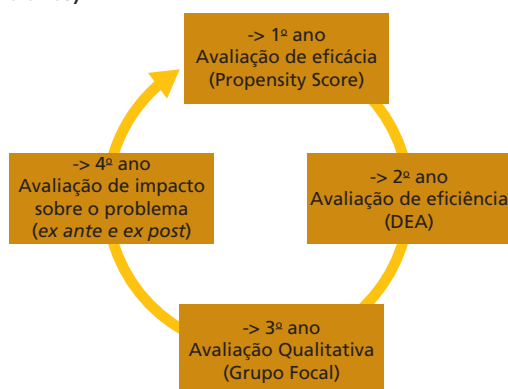
Elaboração dos autores.

5.2 Proposta de avaliação continuada: a ideia de ciclo de avaliação

Os quatro blocos de avaliações apresentados anteriormente podem acontecer em ciclos durante um período de quatro anos, discriminados na figura 3. Este período se encaixa no mesmo período de planejamento do Plano Plurianual (PPA) – isto é, a cada ciclo de avaliação, é possível melhor informar o PPA seguinte. Ressalte-se que, existindo dados disponíveis, todos os instrumentos podem utilizar e seguir a mesma estrutura de avaliação a cada ano. Se, para determinado instrumento da PNDR, não existirem dados no formato necessário para realizar as avaliações propostas a seguir, será realizada uma análise descritiva e exploratória dos dados disponíveis, que busque avaliar seu desempenho. Ademais, a proposição desta metodologia de avaliação continuada não impede que outros estudos sobre a política sejam desenvolvidos de maneira complementar, ao longo dos anos.

O processo de avaliação iniciar-se-á no primeiro ano, com avaliações de eficácia pelo método PSM. No segundo ano, empreender-se-á estudo de eficiência, por meio do método análise envoltória de dados (DEA – em inglês, *data envelopment analysis*). No ano seguinte, avaliação qualitativa dos instrumentos da PNDR será realizada por meio do método de grupo focal. Por fim, no quarto e último ano do ciclo, serão efetuadas avaliações de impacto dos instrumentos da PNDR sobre a evolução das desigualdades regionais por métodos *ex ante* (modelos inter-regionais de equilíbrio geral computável – IEGC) e *ex post* (regressões econométricas com dados em painel). Este cronograma de execução se justifica, principalmente, por três razões: *i*) o ciclo de quatro anos adere-se ao período do PPA e fornecerá subsídios aos formuladores da referida política tanto ao final de cada ano de avaliação quanto ao final de cada ciclo; *ii*) as avaliações são complexas e necessitam de tempo para suas análises serem realizadas, e, por isto, optou-se por fazer uma avaliação a cada ano; *iii*) a ordem das avaliações foi definida pela disponibilidade de dados e pelo objetivo de obter ao final do ciclo de quatro anos avaliações que compreendam o mesmo período temporal.²⁴ A seguir, é realizada breve discussão das escalas espaciais em que as avaliações serão empreendidas, de cada um dos métodos utilizados e sobre o que estes objetivam responder e analisar.

FIGURA 3
Ciclo de avaliação (quatro anos)



Elaboração dos autores.

5.3 As escalas de avaliação: micro e macroavaliações

Uma questão importante nas avaliações discutidas nessa proposta está na distinção dos resultados no nível micro e macro – ou seja, entre o nível da empresa – ou do empreendedor – e o de alguma escala geográfica mais ampla, como o município e a microrregião.

Resende (2012a) afirma que os resultados da avaliação de impacto de determinada política pode mudar de acordo com a escala espacial utilizada na unidade observacional. Esta variabilidade

24. Esclareça-se que os dados de PIB municipal, por exemplo, são publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com defasagem temporal de cerca de três anos. Neste sentido, as avaliações dos macroimpactos utilizando tais informações serão realizadas no último ano do ciclo. Por exemplo, tal avaliação, para o período 2010-2014, será realizada apenas em 2018, visto que as informações de PIB municipal para 2014 somente estarão disponíveis em 2017. Por sua vez, as informações das empresas (microdados) são disponibilizadas de forma mais célere tanto pelos bancos administradores dos fundos quanto pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que disponibiliza as informações com no máximo um ano de defasagem, o que possibilita iniciar a avaliação – no período 2010-2014 – e utilizar o método PSM já em 2015.

seria causada pela existência do que é conhecido na literatura como problema da unidade de área modificável (MAUP – *modifiable areal unit problem*), que ocorre quando a mesma base de dados produz diferentes resultados que variam com o nível de agregação dos dados. Sugere-se, então, que – ao avaliarem-se os instrumentos da PNDR – se utilizem escalas diferentes para indicar conclusões dos efeitos da política ao longo das diferentes escalas geográficas, tendo-se em vista, também, que a abordagem desta política é multiescalar. Ademais, os resultados das avaliações serão analisados pelas diferentes tipologias da PNDR (regiões classificadas por *alta renda, baixa renda, dinâmica* ou *estagnada*).

As avaliações em escalas espaciais diversas são, portanto, cruciais para verificar se os diferentes resultados entre as diversas escalas seriam provocados por fenômenos econômicos – tais como transbordamentos de conhecimento, encadeamentos de insumo-produto e efeitos da força de trabalho disponível sobre a produtividade – ou se refletem apenas os diferentes sistemas de zoneamento (Briant *et al.*, 2010). A seguir, os métodos de avaliação utilizados durante o ciclo de quatro anos de avaliação são brevemente discutidos.

5.3.1 Avaliação de eficácia: PSM – 1º ano

Como Peixoto *et al.* (2012) explicam de maneira bastante clara, o método de pareamento (*matching*) objetiva construir grupo de controle semelhante ao grupo de tratamento em termos de determinadas características observáveis. De acordo com as hipóteses deste método, cada membro do grupo de tratamento teria um par no grupo de controle que representaria o resultado que este teria obtido, caso não houvesse sido tratado.

O PSM é uma evolução dos métodos descritivos de avaliação e já vem sendo realizado pelo BNB, pelo Basa e pelo Ipea para medir o impacto sobre o estoque de emprego, salário médio e massa salarial. Esta consiste em comparar os indivíduos que recebem (grupo de tratamento) com os que não recebem desembolsos do fundo (grupo de controle). Os indivíduos são separados pela probabilidade em obter financiamento, dadas suas características (*propensity scores*) realizadas por meio de modelo logit, no qual avaliam se cada variável selecionada é significativa formando os grupos. Em seguida, são utilizados os métodos de *matching* pareamento (estratificação ou Kernel são os mais utilizados) para separar e comparar as características médias dos grupos e verificar aquele que sofre maior impacto.

A análise da eficácia torna-se útil para verificar se as metas do programa foram alcançadas no nível das empresas beneficiadas. Esta análise procura responder questões tais como: O que teria acontecido se o programa não fosse aplicado? O programa funciona? As respostas para estas perguntas deverão ser respondidas pela análise de eficácia por meio de relações de causa e efeito estabelecidas entre o programa e os resultados.

5.3.2 Avaliação de eficiência: análise envoltória de dados (DEA) – 2º ano

A DEA procura responder quais unidades produtivas são eficientes e, em seguida, ordenar todas as empresas, de acordo com seu nível de eficiência. Em seguida, seria possível traçar quais estratégias poderiam ser seguidas para reduzir a ineficiência das unidades produtivas.

O método DEA é uma técnica de programação linear desenvolvida por Charnes, Cooper e Rhodes (1978) para a estimação não paramétrica de funções de produção e para determinar a eficiência de unidades produtivas. De acordo com Soares de Mello *et al.* (2005), o DEA otimiza cada observação individual, com o objetivo de calcular fronteira de eficiência – determinada pelo critério de Pareto –, em contraste com as aproximações paramétricas, que otimizam plano de regressão a partir das observações.

Na literatura da DEA, as unidades observacionais – ou produtivas – são conhecidas como *decision maker unit* (DMU), uma vez que este modelo de análise proporciona medida para avaliar a eficiência relativa das unidades tomadoras de decisão. O objetivo é gerar um conjunto de referência convexo fechado e, a partir disto, classificar as DMUs em eficientes ou ineficientes, tendo-se como base a superfície formada.

A análise de DEA procura comparar uma amostra de DMUs que realizam determinada tarefa e que se distinguem nas quantidades de insumos que utilizam e na quantidade de produtos resultantes. A partir da identificação das unidades mais eficientes, a fronteira de produção é traçada e, assim, tem-se o *benchmark* para as DMUs ineficientes.

A partir de então, é possível determinar a eficiência de cada DMU relativa à todas as demais unidades observacionais da amostra, criando-se ordenação das unidades, de acordo com sua eficiência relativa. Dessa forma – de acordo com Gomes *et al.* (2001) –, seria possível, por exemplo, subsidiar estratégias de produção que maximizem a eficiência das DMUs avaliadas, corrigindo-se as ineficientes. Neste sentido, a contribuição desta avaliação seria definir setores mais estratégicos – e eficientes – quanto ao recebimento do crédito, além de buscar investigar o porquê da maior e da menor eficiência de certas empresas, no intuito de corrigir as ineficiências. Esta última questão poderia continuar a ser investigada com maiores detalhes, a partir de avaliação qualitativa que será o foco da próxima subseção.

5.3.3 Avaliação qualitativa: grupo focal – 3º ano

Este método – apesar de ser pouco comum nos trabalhos de economistas por não lidar com estatísticas – é capaz de adicionar informações importantes e complexas, acerca dos instrumentos e dos impactos da PNDR. As pesquisas qualitativas caracterizam-se pela avaliação de percepções dos atores acerca de várias questões (por exemplo, ambiente institucional da política; da aplicação dos recursos; da relação banco/cliente; das dificuldades de acesso aos recursos, etc) e pela identificação das características subjetivas do tema estudado. Entre as técnicas utilizadas na pesquisa qualitativa, o grupo focal é uma das mais utilizadas e – de acordo com Dias (2000) – atualmente tem alcançado altos índices de popularidade, principalmente, pela sua adaptabilidade a qualquer tipo de abordagem (exploratória, fenológica ou clínica).

De acordo com Krueger e Casey (2009), o grupo focal é definido por uma série de discussões, destinadas a obter percepções sobre área definida de interesse, e entrevistado em ambiente permissivo, não ameaçador e cuidadosamente planejado. Em outras palavras, seriam

grupos de pessoas reunidas para avaliar e identificar problemas. Especificamente, o objetivo do grupo focal para avaliar os instrumentos da PNDR seria o de aprofundar os conhecimentos sobre as necessidades, as percepções, as atitudes e as ideias do público-alvo destes programas.

Na prática, o grupo focal inicia-se com uma reunião entre os pesquisados e um moderador com ampla participação de todos os participantes. Porém, antes das reuniões, algumas etapas são necessárias. A primeira é o planejamento, em que os objetivos da pesquisa são definidos para a produção do questionário e a escolha dos entrevistados que comporão o grupo a ser entrevistado. Em seguida, os moderadores são escolhidos e uma lista de perguntas é selecionada para instigar o debate e servir como guia para o moderador. De acordo com Dias (2000), em geral, o moderador é responsável pela elaboração do guia de entrevista, pela condução da discussão, bem como pela análise e pelo relato de seus resultados. As próximas etapas – além do planejamento e da escolha do moderador – incluem a escolha do local e dos participantes, respectivamente. A escolha dos participantes pode ser de forma a montar grupo homogêneo ou heterogêneo, a depender do objetivo da pesquisa. Em seguida, a discussão do grupo focal deve ser iniciada, e espera-se que ocorra interação no grupo para que os espectros das respostas sejam ampliados e acarretem riquezas de informação para a pesquisa. Adicionalmente, os resultados da pesquisa são analisados de acordo com os objetivos propostos ainda no planejamento. Estes resultados devem conter, de acordo com Dias (2000), resumo dos comentários mais importantes, conclusões e recomendações do moderador.

A pesquisa qualitativa insere-se no contexto de que avaliar a política – e seus instrumentos – apenas pela mensuração dos volumes de recursos utilizados não esclarece adequadamente – ou até mesmo indica – questões institucionais fundamentais para a existência de sistema de avaliação de fundos e incentivos fiscais amplo e sistemático temporalmente falando.

Será necessário avaliar, ademais, entre outras variáveis e questões:

- a percepção dos demandantes (empresas e pessoas) acerca das facilidades/dificuldades para a tomada de recursos;
- se os montantes de recursos disponíveis pelo sistema, a despeito de sua expansão recente, se mostram suficientes para a demanda real dos produtores nas regiões;
- se a aplicação dos recursos guarda, em cada região, alguma correspondência com orientações estratégicas de fortalecimento setorial;
- o grau de adesão da aplicação dos recursos aos objetivos da PNDR; e
- o grau de complementaridade que esses recursos guardam com outras fontes de recursos públicas – por exemplo, com os investimentos financiados pelo BNDES – ou privadas.

O grupo focal pode ser ferramenta útil na coleta de informações em situações distintas do processo de avaliação, ao servir tanto para a elaboração das pesquisas quantitativas posteriores quanto para o esclarecimento de pontos ou resultados obscuros das pesquisas quantitativas anteriores. Neste último caso, a pesquisa por meio do grupo focal realizará

trabalho investigativo, com o objetivo de obter dos participantes explicações para os problemas encontrados anteriormente.

5.3.4 Avaliação de impacto sobre o problema: *ex ante* e *ex post* – 4º ano

Enquanto as avaliações anteriores tiveram perspectiva no nível das empresas – ou micro –, a avaliação de impacto realizada nesta fase tem perspectiva macro, com o intuito de investigar os impactos dos instrumentos da PNDR sobre a evolução das disparidades regionais, tendo-se em vista que os principais objetivos desta política são definidos no nível macro – por exemplo, redução das desigualdades regionais. Neste sentido, neste quarto ano do processo de avaliações, propõem-se dois tipos de avaliações (*ex ante* e *ex post*) nas escalas geográficas agregadas: municipal, microrregional, mesorregional e estadual.

A avaliação *ex ante* – ou inicial – é essencial na fase de planejamento, no que tange a avaliar sua pertinência, sua viabilidade e sua eficácia potencial, com a finalidade de proporcionar critérios objetivos da distribuição dos recursos da PNDR nos anos seguintes e no início de novo ciclo de avaliação. Por sua vez, a avaliação *ex post* é a avaliação de impacto, realizada para mensurar os efeitos dos instrumentos desta política, ao final do ciclo de avaliação de quatro anos. Neste sentido, nesta fase da avaliação se objetiva avaliar o passado e vislumbrar o futuro, com o intuito de planejar a alocação dos recursos da PNDR nos próximos quatro anos.

Em relação à avaliação *ex ante*, será feito o uso de modelos inter-regionais de equilíbrio geral computável. De acordo com Santos (2010) – a partir da crítica aos métodos tradicionais de modelagem regional, modelo insumo-produto e modelos de base econômica – surgiram os modelos IEGC. Nestes, a economia alcança o equilíbrio entre oferta e demanda por intermédio de preços flexíveis, ao contrário dos preços fixos dos modelos tradicionais; consequentemente, os impactos dos choques exógenos sobre as economias regionais dependem das elasticidades de oferta e demanda. Diante desta característica, os modelos IEGC apresentam-se para os estudos regionais como ferramenta bastante importante na avaliação de políticas. Com este instrumental, objetiva-se simular os efeitos futuros (médio e longo prazos) da alocação espacial da carteira de investimentos dos instrumentos da PNDR.

Especificamente, os modelos IEGC utilizam o princípio de que os resultados encontrados na economia regional derivam do comportamento dos agentes econômicos no âmbito regional. Neste sentido, uma das metodologias mais utilizadas na modelagem IEGC é a *bottom-up*, na qual as regiões são consideradas economias individualmente e interdependentes, de forma que os resultados nacionais são obtidos por meio da agregação dos resultados regionais.²⁵ De acordo com Liew (1984), uma das principais vantagens da abordagem *bottom-up* é a possibilidade de verificação dos efeitos *feedback*, que possibilitam a avaliação dos impactos regionais na economia nacional, bem como dos impactos

25. A formalização do modelo inter-regional de equilíbrio geral computável (IEGC), por intermédio de abordagem *bottom-up*, pode ser encontrada em Haddad (1999).

nacionais sobre a economia regional.

Por sua vez, a avaliação de impacto *ex post* fará uso de regressões econométricas com dados em painel. Estes são caracterizados pelo acompanhamento ao longo do tempo das unidades observacionais. Em termos práticos, a riqueza de informações deste tipo de dados permite que os pesquisadores examinem questões que não podem ser estudadas separadamente por dados em *cross-section* ou séries temporais ou que até mesmo não estão disponíveis em escala micro. Ademais, será possível a construção de diversos indicadores em níveis municipal, microrregional, mesorregional e estadual, para averiguar os impactos dos instrumentos da PNDR sobre a evolução destes indicadores. Além disso, a utilização de modelos de dados em painel com efeitos fixos permite incluir tanto as características observáveis quanto as não observáveis invariantes no tempo – por exemplo, as características institucionais, se forem consideradas relativamente constantes durante o período analisado –, que são representadas pelo efeito fixo (Resende, 2014a). Estas análises têm como objetivo responder às seguintes questões: Que mudanças são evidentes no problema (disparidades regionais)? Será que tais disparidades regionais foram reduzidas, como resultado do programa?

6 CONCLUSÕES

Desde sua criação, no âmbito da CF/1988, que os fundos constitucionais de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste vêm expandindo seus volumes de recursos à disposição para o financiamento de atividades produtivas. Em 1995, os três fundos totalizavam R\$ 2,5 bilhões (valores de 2010), ao passo que, em 2012, o volume conjunto chegou a R\$ 20 bilhões (valores de 2010).

Sua dimensão conjunta – dos fundos – com relação às economias regionais também ganhou maior expressão. Em cada uma das três regiões, os recursos representavam menos de 0,6% do respectivo PIB regional em 1995 (no Norte, 0,2% do PIB; no Nordeste, 0,6%; e no Centro-Oeste, 0,2%). Este patamar mudou e atingiu, em 2012, 1,0% do PIB na região Norte, 2,3% no Nordeste e 1,6% no Centro-Oeste.

Pensados e estruturados como mecanismos de fortalecimento das economias regionais, os fundos constitucionais de financiamento, já com 25 anos de funcionamento, evidenciam características das aplicações de recursos condizentes – embora passíveis de reformulação – com as premissas de redução de desigualdades territoriais. Verificou-se a distribuição estadual, bem como o recorte capital/interior em cada estado das três regiões, e constatou-se que ocorreu baixa concentração de recursos no seu aspecto espacial. Raramente, uma única unidade da federação capturou mais de 30% do conjunto dos recursos de sua região no conjunto do período considerado (1995-2012). Esta situação se verificou apenas no Pará, com 37,7% dos recursos regionais do FNO, e em Goiás, com 45,6% dos recursos deste fundo.

O tamanho econômico das capitais dos estados não tem se constituído em elemento de concentração de recursos dos fundos constitucionais. No Nordeste, o conjunto das microrregiões

das suas nove capitais reteve para si – ao longo do período 1995-2012 – apenas 28,7% do total regional acumulado no período; o restante dirigiu-se para microrregiões do interior dos estados. Na região Norte, este percentual retido por suas seis capitais foi ainda menor, de apenas 14,2% do total nesse período. Na região Centro-Oeste, por fim, as quatro capitais capturaram apenas 16,0% do total regional acumulado no período.

Parece, portanto, que as preocupações – relacionadas com as aplicações dos recursos dessas fontes públicas de financiamento da atividade econômica – estão mais próximas aos usos setoriais dos recursos que propriamente à distribuição territorial.

De fato, os dados mostram forte destinação de recursos para atividades primárias (agricultura e pecuária) nas três grandes regiões. No Nordeste, estas atividades capturaram 44,9% do total, no período 1995-2012; na região Norte, a fração utilizada por tais atividades foi bem maior: de 82,5%, nesse período; e na região Centro-Oeste, a participação destas atividades no total do uso dos recursos também foi elevada (75,2%).

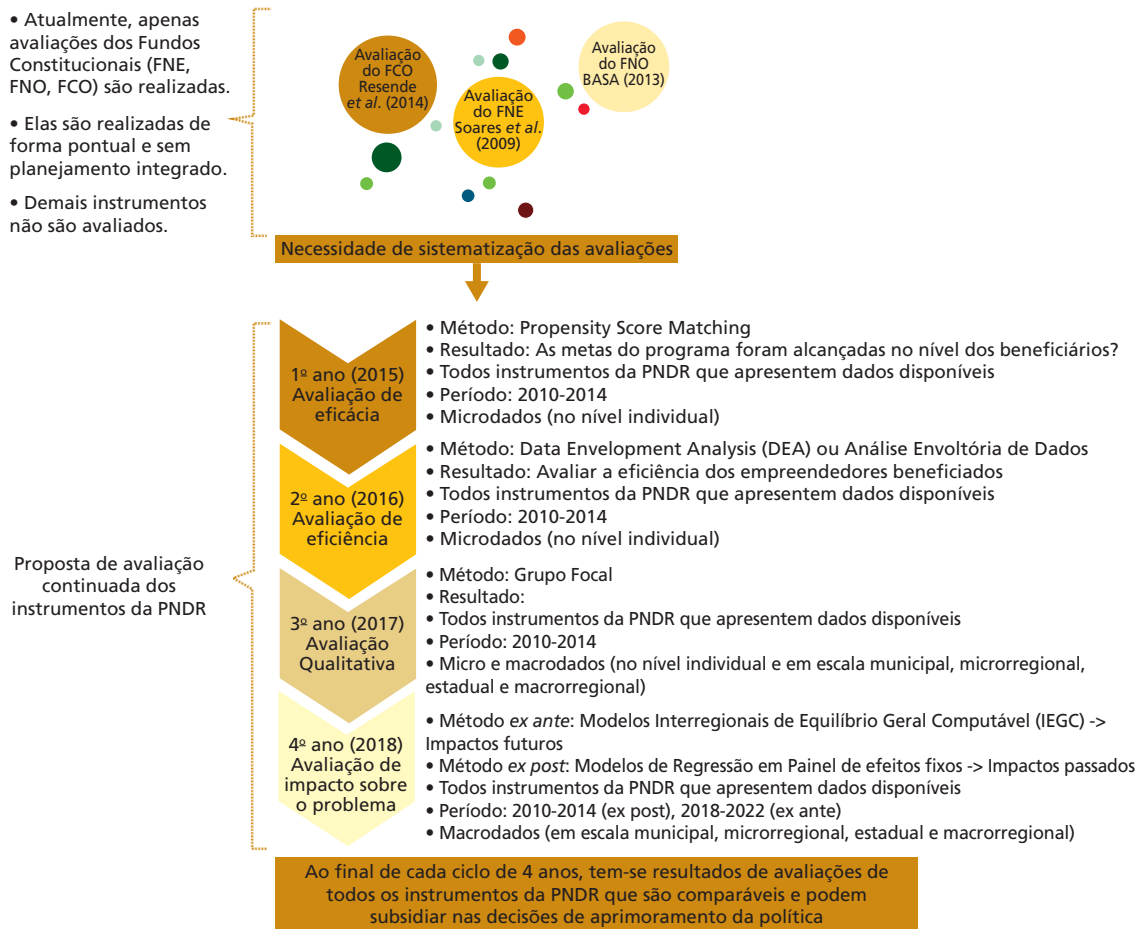
É verdade que se nota tendência de redução da concentração setorial das aplicações, pelo menos no período 2010-2012. No Nordeste, ocorre redução para 36,6% do total; no Norte, para 75,7%; e no Centro-Oeste, para 55,2%. Entretanto, cabe se perguntar qual o sentido estratégico de elevado nível de aplicação de recursos em setores produtivos de baixo valor agregado. Por que razões o setor industrial não tem merecido nível de aplicação mais elevado que o presente, se se sabe que é nos ramos industriais que o valor agregado tende a ser maior e a se expandir mais fortemente?

O conjunto de recursos que a política regional mobiliza no país já apresenta volume invejável, e sua trajetória não apresenta sinais de redução nas próximas décadas. O conjunto dos fundos constitucionais e os de desenvolvimento regional tem R\$ 30,0 bilhões, para 2015, e previsão de atingir R\$ 46,3 bilhões, em 2025. Nesse período que se estende de 2015 a 2025, o montante acumulado chegará a R\$ 415,5 bilhões, o que representa cifra relevante para ser bem utilizada pela PNDR.

Em função dessa constatação, é de igual modo relevante que as funções de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas e dos instrumentos de políticas regionais estejam preparadas para dar conta do uso deste grande volume de recursos. Sabe-se que são muitos os problemas decorrentes da aplicação dos recursos, bem como de suas limitações – quer sejam do perfil setorial, quer sejam do perfil espacial das aplicações – e que, necessariamente, demandarão monitoramento mais qualificado e permanente que o existente.

A figura 4 tem o intuito de resumir de forma esquemática a proposta de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR que está sendo desenvolvida pelo Ipea e que também tem o intuito de agregar os esforços já realizados pelo próprio instituto e pelos bancos operadores; em especial, o BNB e o Basa. Como discutido anteriormente, o processo de avaliação continuada seria feito por meio de ciclos temporais de quatro anos, iniciando-se no período 2015-2018 e continuando nos ciclos seguintes: 2019-2022, 2023-2026 etc.

FIGURA 4
Resumo do processo de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR



Elaboração dos autores.

Em resumo, a proposta apresentada para discussão visa sistematizar as avaliações que são realizadas, até o momento, de forma pontual e não concomitante, além de compartilhar e agregar esforços de avaliação que já estão em curso pelos bancos operadores. Neste sentido, a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea teria a função de criar sinergias entre os esforços de avaliação, ao coordenar e executar as avaliações anuais propostas no ciclo de avaliação discutido neste trabalho.

O esforço que ora vem sendo desenvolvido pela Dirur/Ipea – sob demanda explícita do MI – é, portanto, este de contribuir para ampliar o escopo e o alcance da avaliação do conjunto de instrumentos devotados à política regional. Ao longo de sua execução, persegue-se o objetivo de produzir conjunto sistemático de insumos críticos e de elementos de apoio à modelagem de sistema integrado de monitoramento e avaliação permanente de tais instrumentos, com caráter permanente no tempo e passível de comparabilidade entre as distintas experiências de aplicação nas instituições regionais envolvidas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. F.; SILVA, A. M.; RESENDE, G. M. **Uma análise dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.206).
- ARAÚJO, T. B. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p.144-161, abr./jun.1999.
- BARBOSA, H. F. **Análise do direcionamento dos recursos dos fundos constitucionais: um estudo do FCO, FNO e FNE**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005.
- BASA – BANCO DA AMAZÔNIA. **O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e a dinâmica do desenvolvimento regional**. Belém: Basa, 2013a. p. 1-123. (Série de Estudos e Impactos do FNO, n. 1).
- _____. **Indicadores de modernização e impactos dos financiamentos no setor agropecuário na região Norte do Brasil**. Belém: Basa, 2013b. p. 1-131. (Série de Estudos e Impactos do FNO, n. 2).
- _____. **Convergência da produtividade da terra e do trabalho no setor agropecuário da região Norte do Brasil**. Belém: Basa, 2013c. p. 1-83. (Série de Estudos e Impactos do FNO, n. 3).
- _____. **O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e a estrutura da economia regional: uma análise de equilíbrio geral**. Belém: Basa, 2013d. p. 1-141. (Série de Estudos e Impactos do FNO, n. 4).
- _____. **Avaliação do FNO sobre empregos e salários: 2000-2010**. Belém: Basa, 2013e. p. 1-99. (Série de Estudos e Impactos do FNO, n. 5).
- _____. **Sistema de indicadores de monitoramento e avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)**. Belém: Basa, 2013f. p. 1-74. (Série de Estudos e Impactos do FNO, n. 6).
- _____. **Efeitos do FNO no desenvolvimento socioeconômico da região norte: uma análise de eficácia**. Belém: Basa, 2013g. p. 1-228. (Série de Estudos e Impactos do FNO, n. 7).
- BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Avaliação de impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): geração de empregos – período 2000-2004**. Fortaleza: BNB, 2009a. p. 1-78. (Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, n. 1).
- _____. **Avaliação de impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): geração de empregos – período 2000-2005**. Fortaleza: BNB, 2009b. p. 1-88. (Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, n. 2).
- _____. **Avaliação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste (AGRIN)**. Fortaleza: BNB, 2009c. p. 1-116. (Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, n. 4).

_____. **Avaliação de impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE):** emprego, massa salarial e salário médio. Fortaleza: BNB, 2009d. p. 1-132. (Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, n. 6).

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Texto de referência.** In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 1. Brasília: MI, jul. 2012.

_____. **O financiamento do desenvolvimento regional no Brasil.** Brasília: MI, 2014.

_____. **Fundos regionais e incentivos fiscais.** Brasília: MI, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/atBE5c>>. Acesso em: jul. 2014.

BRIANT, A.; COMBES, P. P.; LAFOURCADE, M. Dots to boxes: do the size and shape of spatial units jeopardize economic geography estimations? **Journal of urban economics**, v. 67, n. 3, p. 287-302, May 2010.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. **European journal of operational research**, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

CINTRA, M. A. **Fundos constitucionais de financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste).** Campinas: Editora UNICAMP, 2007. p. 1-95. (Relatório de Pesquisa).

DIAS, C. A. Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. **Periódicos UFPB**, 2000.

DINIZ, C. C. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas.** Brasília: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 375).

GALEANO, E. V.; FEIJÓ, C. Crédito e crescimento econômico: evidências a partir de um painel de dados regionais para a economia brasileira nos anos 2000. **Revista econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 43, n. 2, p. 201-219, 2012.

GOMES, E. G. *et al.* Avaliação de eficiência de companhias aéreas brasileiras: uma abordagem por análise de envoltória de dados. In: ASSOCIAÇÃO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 15. Campinas, São Paulo. **Anais...** Campinas: ANPET, nov. 2001.

HADDAD, E. A. **Regional inequality and structural changes:** lessons from the Brazilian economy. Ashgate: Aldershot, 1999.

IICA – INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA; BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional:** PNDR. Brasília: IICA; MI, 2003. p. 1-32.

JAYME JÚNIOR, F. J.; CROCCO, M. Política fiscal, disponibilidade de crédito e financiamento de políticas regionais no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: ANPEC, 2005.

KRUEGER, R. A.; CASEY, M. A. **Focus groups:** a practical guide for applied research. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009.

LIEW, J. Top-down “versus” bottom-up approaches to regional modeling. **Journal of policy modeling**, v. 6, n. 3, p. 351-367, 1984.

MACEDO, F. C.; MATTOS, E. N. O papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 355-384, 2008.

OLIVEIRA, H. C.; DOMINGUES, E. P. Considerações sobre o impacto dos fundos constitucionais de financiamento do Norte e do Centro-Oeste na redução da desigualdade regional no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., 2005, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais eletrônicos...** Natal: ANPEC, 2005.

PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação**. Campinas: Editora UNICAMP, 1998.

PEIXOTO, B. *ET AL.* **Avaliação econômica de projetos sociais**. 1. ed. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012.

RESENDE, G. M. MEASURING MICRO- AND macro-impacts of regional development policies: the case of the FNE Industrial loans in Brazil, 2000-2006. **Regional studies**, v. 48, n. 4, 2012a.

_____. **Micro e macroimpactos de políticas de desenvolvimento regional**: o caso dos empréstimos do FNE-industrial no estado do Ceará. Rio de Janeiro: Ipea, 2012b. (Texto para Discussão, n. 1.777).

_____. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014a. (Texto para Discussão, n. 1.918).

_____. **Avaliação dos impactos regionais do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014b. (Texto para Discussão, n. 1.973).

RESENDE, G. M.; CRAVO, T. A.; PIRES, M. J. S. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1.969).

SANTOS, G. F. **Política energética e desigualdades regionais na economia brasileira**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. 180 p.

SILVA, A. M.; RESENDE, G. M.; SILVEIRA NETO, R. **Avaliação econômica dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste e Norte**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.207).

_____. **Eficácia do gasto público**: uma avaliação do FNE, FNO e FCO. Brasília: Ipea, 2007a. (Texto para Discussão, n. 1.259).

_____. Uma avaliação da eficácia do FNE, no período 1995-2000. **Análise econômica**, Porto Alegre, ano 25, n. 47, p. 233-261, 2007b.

_____. Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO. **Estudos econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 89-125, 2009.

SOARES, R.; SOUSA, J.; PEREIRA NETO, A. Avaliação de impactos do FNE no emprego, na massa salarial e no salário médio em empreendimentos financiados. **Revista econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 1, p. 217-234, 2009.

SOARES DE MELO, J. C. C. *et al.* **Curso de análise de envoltória de dados**. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, 37. 2005.

SUDENE – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Fundo de Desenvolvimento do Nordeste & incentivos fiscais**. Recife: Sudene, 2014. Power point. Disponível em: <<http://goo.gl/E9Piww>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Relatório de avaliação dos fundos fiscais de investimentos**: Finam e Finor. Brasília: MI, 2013.

MONTEIRO, J. A. B. **Avaliação da utilização dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte no estado de Roraima**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

RESENDE, G. M.; PORTUGAL, R.; FIRMINO, D. **Proposta de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR II**: definição de metodologia para avaliação dos fundos regionais e dos incentivos fiscais. Brasília: Ipea, 2014. Relatório de pesquisa. Mimeografado.

APÊNDICE A

TABELA A.1

Fundo Constitucional de Desenvolvimento da Região Norte (FNO) composição estadual dos desembolsos – médias de períodos escolhidos (1995-2012)
(Em %)

	1995-2012	1995-1999	2000-2009	2010-2012
AC	5,4	4,3	4,8	6,8
AM	13,9	6,4	13,3	18,0
AP	1,9	1,8	0,9	3,8
PA	37,7	52,0	38,5	30,8
RO	18,9	13,6	17,1	24,3
RR	1,5	2,4	1,7	0,7
TO	20,7	19,4	23,6	15,6
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ministério da Integração Nacional.

TABELA A.2

Fundo Constitucional de Desenvolvimento da Região Nordeste (FNE) composição estadual dos desembolsos – médias de períodos escolhidos (1995-2012)
(Em %)

	1995-2012	1995-1999	2000-2009	2010-2012
AL	4,8	6,6	4,9	4,2
BA	25,3	23,9	27,0	23,4
CE	15,3	15,1	14,9	15,9
ES	1,1	0,1	1,5	0,9
MA	11,3	8,1	12,7	10,4
MG	4,7	6,7	4,0	4,9
PB	5,5	6,7	5,9	4,8
PE	14,0	12,0	12,2	17,1
PI	6,9	9,5	5,7	7,7
RN	6,4	6,0	6,2	6,8
SE	4,6	5,4	5,0	3,8
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ministério da Integração Nacional.

TABELA A.3

Fundo Constitucional de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste(FCO) composição estadual dos desembolsos – médias de períodos escolhidos (1995-2012)
(Em %)

	1995-2012	1995-1999	2000-2009	2010-2012
DF	5,8	4,8	4,6	7,9
GO	45,6	39,6	48,9	42,2
MS	21,0	23,0	19,4	22,9
MT	27,5	32,6	27,1	27,0
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ministério da Integração Nacional.

TABELA A.4

Região Nordeste distribuição setorial dos recursos do FNE períodos escolhidos (1995-2012)
 (Em %)

	1995-2012	1995-1999	2000-2009	2010-2012
Primário	44,9	79,6	42,7	36,6
Agricultura	21,2	29,2	21,0	18,9
Pecuária	23,6	50,4	21,7	17,7
Secundário	38,3	20,4	39,6	42,4
Agroindústria	2,6	2,3	3,0	2,1
Indústria	23,4	18,1	21,9	27,3
Infraestrutura	12,3	0,0	14,6	13,0
Terciário	16,8	0,0	17,7	21,0
Serviços	7,4	0,0	7,1	10,1
Comércio	9,5	0,0	10,6	11,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dados brutos: Ministério da Integração Nacional e Banco do Nordeste do Brasil.

TABELA A.5

Região Nordeste distribuição setorial dos recursos do FNO períodos escolhidos (1995-2012)
 (Em %)

	1995-2012	1995-1999	2000-2009	2010-2012
Primário	82,5	91,6	84,4	75,7
Agricultura	-	-	-	-
Pecuária	-	-	-	-
Secundário	17,5	8,4	15,6	24,3
Agroindústria	-	-	-	-
Indústria	-	-	-	-
Infraestrutura	-	-	-	-
Terciário	-	-	-	-
Serviços	-	-	-	-
Comércio	-	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dados brutos: Ministério da Integração Nacional e Banco da Amazônia.

TABELA A.6

Região Centro-Oeste distribuição setorial dos recursos do FCO períodos escolhidos entre (1995 -2012)
 (Em %)

	1995-2012	1995-1999	2000-2009	2010-2012
Primário	75,2	96,7	85,4	55,2
Agricultura	-	-	-	-
Pecuária	-	-	-	-
Secundário	24,8	3,3	14,6	44,8
Agroindústria	-	-	-	-
Indústria	-	-	-	-
Infraestrutura	-	-	-	-
Terciário	-	-	-	-
Serviços	-	-	-	-
Comércio	-	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dados brutos: Ministério da Integração Nacional e Banco do Brasil.

Monitoramento e Avaliação dos Instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional:
uma proposta de avaliação continuada

TABELA A.7
Região Nordeste e estados – composição territorial¹ dos desembolsos do FNE períodos escolhidos (1995-2012)
(Em %)

	1995-2012	1995-1999	2000-2009	2010-2012
Sergipe				
Capital	30,9	13,7	38,1	26,0
Interior	69,1	86,3	61,9	74,0
Alagoas				
Capital	34,5	7,2	39,4	40,9
Interior	65,5	92,8	60,6	59,1
Bahia				
Capital	28,6	10,7	31,0	30,9
Interior	71,4	89,3	69,0	69,1
Ceará				
Capital	33,7	24,2	40,2	28,3
Interior	66,3	75,8	59,8	71,7
Maranhão				
Capital	23,0	9,2	26,7	20,3
Interior	77,0	90,8	73,3	79,7
Paraíba				
Capital	28,4	12,3	39,2	17,6
Interior	71,6	87,7	60,8	82,4
Pernambuco				
Capital ²	35,9	10,2	27,9	49,5
Interior	64,1	89,8	72,1	50,5
Piauí				
Capital	19,7	13,6	19,6	22,3
Interior	80,3	86,4	80,4	77,7
Rio Grande do Norte				
Capital	15,8	11,7	20,9	10,6
Interior	84,2	88,3	79,1	89,4
Capitais NE	28,7	13,1	31,4	30,1
Interior NE	71,3	86,9	68,6	69,9
Total Nordeste	100,0	100,0	100,0	100,0
(SSA+REC+FORT) / Nordeste metropolitano	64,4	60,9	59,8	71,4

Fonte: Dados brutos: Ministério da Integração Nacional e Banco do Brasil.

Notas: ¹ Microrregiões da capital e do interior em cada Unidade da Federação.

² Microrregiões da capital do estado, Recife, e de Suape.

TABELA A.8
Região Norte e estados e Distrito Federal – composição territorial¹ dos desembolsos do FNO períodos escolhidos (1995-2012)
 (Em %)

	1995-2012	1995-1999	2000-2009	2010-2012
Acre				
Capital	42,5	37,5	46,2	38,7
Interior	57,5	62,5	53,8	61,3
Amazonas				
Capital	20,8	40,8	24,9	12,4
Interior	79,2	59,2	75,1	87,6
Amapá				
Capital	70,4	63,6	71,4	71,2
Interior	29,6	36,4	28,6	28,8
Pará				
Capital	5,8	6,3	4,5	8,6
Interior	94,2	93,7	95,5	91,4
Rondônia				
Capital	13,7	10,0	15,6	11,8
Interior	86,3	90,0	84,4	88,2
Roraima				
Capital	37,9	38,9	35,4	49,3
Interior	62,1	61,1	64,6	50,7
Tocantins				
Capital	11,3	11,4	11,0	12,0
Interior	88,7	88,6	89,0	88,0
Total das capitais	14,2	13,1	13,8	15,3
Total do interior	85,8	86,9	86,2	84,7
Total Norte	100,0	100,0	100,0	100,0
(Belém+Manaus)/Norte metropolitano	35,8	44,7	36,5	31,7

Fonte: Dados brutos: Ministério da Integração Nacional e Banco do Brasil.
 Nota: ¹ Microrregiões da capital e do interior em cada Unidade da Federação.

TABELA A.9
Região Centro-Oeste, estados e Distrito Federal – composição territorial¹ dos desembolsos do FCO períodos escolhidos (1995-2012)
 (Em %)

	1995-2012	1995-1999	2000-2009	2010-2012
Distrito Federal				
Capital ²	41,2	28,0	18,5	62,6
Interior	58,8	72,0	81,5	37,4
Goiás				
Capital	8,9	5,9	7,2	12,5
Interior	91,1	94,1	92,8	87,5

(Continua)

Monitoramento e Avaliação dos Instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional:
uma proposta de avaliação continuada

(Continuação)

	1995-2012	1995-1999	2000-2009	2010-2012
Mato Grosso do Sul				
Capital	13,0	5,9	11,0	17,0
Interior	87,0	94,1	89,0	83,0
Mato Grosso				
Capital	1,7	3,0	1,8	1,2
Interior	98,3	97,0	98,2	98,8
Capitais	16,0	13,1	15,1	17,7
Interior	84,0	86,9	84,9	82,3
Total Centro-Oeste	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dados brutos: Ministério da Integração Nacional e Banco do Brasil SA.

Notas: ¹ Microrregiões da capital e do interior em cada Unidade da Federação.

² Refere-se apenas ao núcleo urbano de Brasília exceto o entorno da capital.

MOBILIDADE URBANA: O BRASIL EM TRANSFORMAÇÃO. O PAPEL DO IPEA NA CONSTRUÇÃO DO PACTO DA MOBILIDADE

Vicente Correia Lima Neto¹
Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho²
Renato Nunes Balbim³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma reflexão sobre a situação da mobilidade urbana no Brasil no período recente, discutindo aspectos relativos à construção da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) e a atual distribuição dos modos de deslocamentos realizados nas cidades brasileiras. Parte desta discussão é proveniente de produção bibliográfica recente do Ipea sobre o tema, especificamente do período de 2013 a 2014, grande parte decorrente da movimentação popular que ocorreu no país em prol de um transporte público de mais qualidade e acessível financeiramente. Esta contextualização e debate inicial são apresentados na seção primeira deste capítulo. Ainda na primeira seção, trata-se da análise das externalidades geradas pelo atual padrão de deslocamento, que impactam não somente os usuários do sistema de transporte público, aumentando o tempo de viagem e o seu custo, como toda a sociedade.

As externalidades, portanto, podem ser consideradas como ponto de início para a discussão sobre alternativas de mitigação e resolução dos problemas, debate esse apresentado na segunda seção. Isto posto, elencam-se os principais condicionantes de um panorama geral da mobilidade brasileira, destacando a evolução do tempo de deslocamento e da frota, bem como as consequências decorrentes da priorização do transporte individual em detrimento do transporte público.

Na terceira seção, apresenta-se um conjunto de propostas desenvolvidas pelo Ipea para a melhoria das condições de mobilidade no país, tendo sido agrupadas em quatro componentes: desoneração, financiamento da operação, gestão e regulação e planejamento urbano. Cabe ressaltar que este compêndio de alternativas não tem intenção de ser extensiva a toda problemática da mobilidade urbana no país e finita em si mesma. O objetivo é apresentar possíveis soluções, de modo que o leitor consiga visualizar o problema e enquadrá-lo em uma possível solução posta, auxiliando-o na busca por referências e possíveis detalhamentos para implantação de uma proposta de política pública. Por fim, na última seção, realiza-se o fechamento deste capítulo com as considerações finais deste estudo.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

2 O PANORAMA GERAL DA MOBILIDADE NO BRASIL

Os sistemas de mobilidade urbana no Brasil vêm sofrendo fortes alterações nos últimos sessenta anos com o aumento da taxa de motorização da população e o crescimento acelerado dos grandes centros urbanos. O nascimento da indústria automotiva no país, em meados do século passado, foi um dos fatores que impulsionou a forte urbanização brasileira, que aconteceu segundo os princípios do transporte motorizado rodoviário, que permitiu flexibilidade suficiente para que as famílias pudessem ocupar áreas mais distantes do território, mesmo que estas áreas não contassem com infraestrutura viária e urbana adequada. Os “velhos” sistemas sobre trilhos, bondes e trens, por serem rígidos demais, não davam esta flexibilidade de operação que caracterizava a incipiente modalidade rodoviária – tanto pública, com as lotações, quanto privada, com os automóveis.

A ascensão do transporte rodoviário, aliado ao crescimento desordenado das cidades, ocasionou uma perda no padrão de sustentabilidade dos sistemas de mobilidade urbana. O Brasil deixou de ter sistemas de transporte urbano que privilegiavam os deslocamentos coletivos, públicos, eletrificados e sobre trilhos para ter sistemas que privilegiavam os deslocamentos privados, individuais, rodoviários e carbonizados, visto que os combustíveis fósseis se constituíram na principal fonte energética utilizada nos deslocamentos motorizados da população brasileira.

Mais recentemente o Brasil voltou a viver uma nova fase de expansão da indústria automotiva e aumento da taxa de motorização da população. Nos últimos quinze anos, a frota de automóveis quase triplicou e a de motocicletas cresceu cinco vezes, sem que o sistema viário urbano aumentasse significativamente (tabela 1). Mesmo com fortes investimentos no sistema viário, não há como acompanhar o ritmo de crescimento da frota observado no período.

TABELA 1
Taxa de crescimento anual das vendas de automóveis, caminhões e motocicletas – Brasil
(Em %)

Período	Carros	Caminhões	Moto
1999-2003	3,7	7,0	17,7
2004-2008	14,9	10,2	19,8
2009-2013	2,8	8,9	0,2
1999-2013	7,4	8,3	9,6

Fonte: Anfavea (2014) e Abraciclo (2014).

Com o crescimento do transporte individual, observa-se que a demanda por transporte público vem caindo, principalmente a por ônibus, que representa mais de 90% dos deslocamentos coletivos nos grandes centros. Nos últimos quinze anos, por exemplo, houve uma redução de cerca de 25% no volume de passageiros transportados nas maiores metrópoles brasileiras (NTU, 2013).

Pode-se afirmar que as políticas públicas adotadas nos últimos anos estão reforçando as vantagens do transporte individual motorizado em relação ao transporte coletivo público. A tabela 2 mostra que desde 2002 as tarifas de transporte público cresceram cerca de 26 pontos percentuais (p.p.) acima da inflação. Somente a partir de meados de 2013, com a intensificação das manifestações populares contra os aumentos de tarifas, houve redução real dos preços das passagens, apesar dos custos continuarem crescentes.⁴

Por sua vez, o preço dos veículos privados e o da gasolina, principais insumos para uso dessa modalidade, subiram muito menos que a inflação. Isto ocorreu, em parte, pelas políticas de redução da carga tributária e congelamento do preço da gasolina. Somado com o aumento de renda da população, houve este crescimento do transporte individual.

TABELA 2
Varição dos preços das tarifas de ônibus e insumos do transporte privado
 (Em %)

Período	IPCA	Tarifa de ônibus	Preço do carro	Preço da moto	Gasolina
De jan./2002 a jun./2006	42,0	62,0	20,3	22,9	44,8
De jul./2006 a dez./2011	32,2	38,7	-7,9	-7,7	9,6
De jan./2012 a mar./2014	14,5	7,3	-0,5	-1,0	7,5
Acumulado de jan./2002 a mar./2014	115,1	141,0	10,2	12,3	70,5

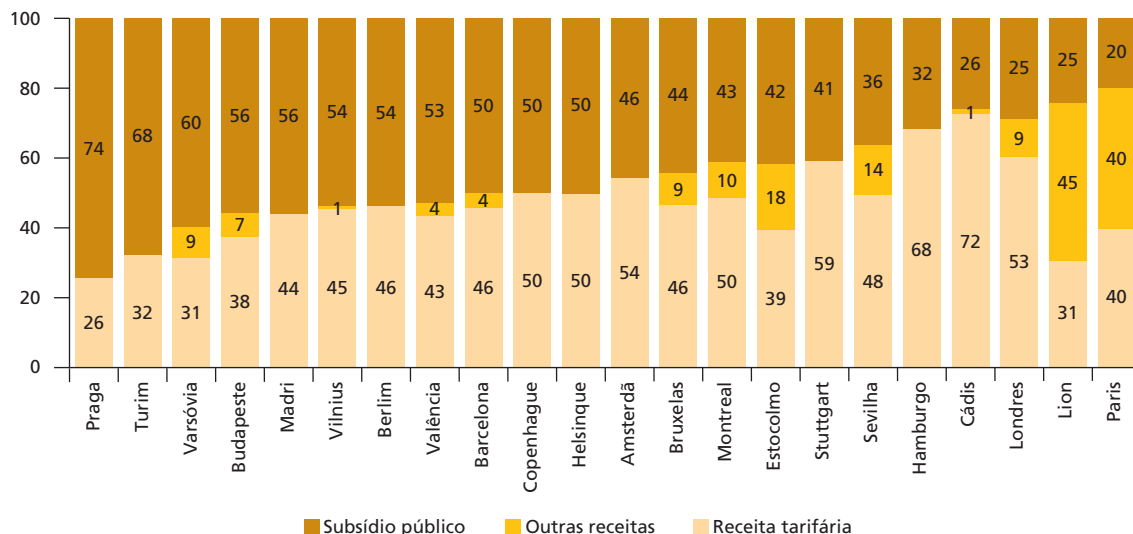
Fonte: IBGE (2014).

O que se observa na prática é que as políticas adotadas estão levando ao encarecimento do transporte público e ao barateamento do transporte privado, o que, do ponto de vista da sustentabilidade ambiental e qualidade de vida urbana, é bastante questionável. O transporte público no Brasil, com algumas poucas exceções, é exclusivamente financiado pela arrecadação tarifária. Isto inviabiliza muitas vezes a elevação do nível de qualidade dos serviços, uma vez que os usuários pagantes são em sua maioria pessoas de baixa renda e não podem arcar com custos maiores decorrentes deste aumento de qualidade.

Ao contrário do Brasil, os países desenvolvidos custeiam parcela do transporte público com recursos extratarifários, permitindo melhores níveis de qualidade nos sistemas e a manutenção de um serviço público acessível à parcela de usuários que apresentam restrições orçamentárias para o seu custeio. A lógica deste financiamento universalizado é que não só os usuários diretos se beneficiam de um transporte de qualidade, mas toda a sociedade (gráfico 1).

4. Em geral, as reduções ocorreram com a diminuição da carga tributária sobre o segmento ou financiamento com recursos do orçamento público.

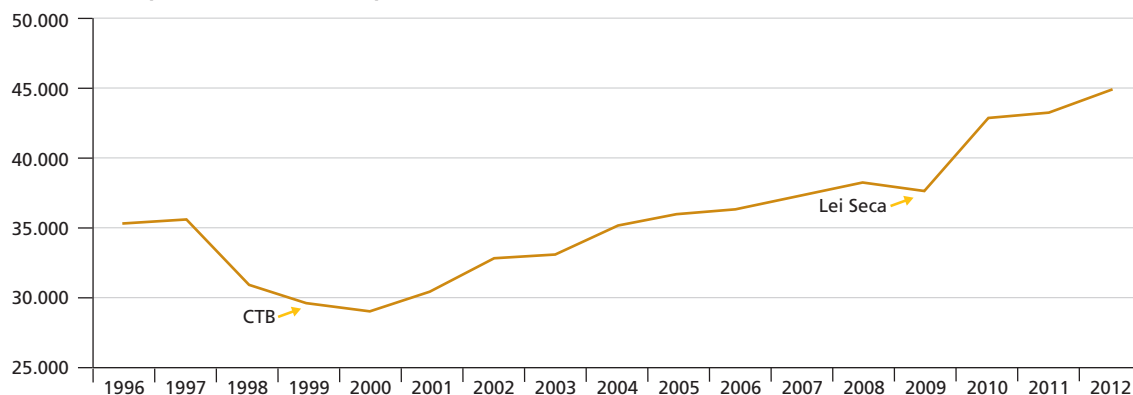
GRÁFICO 1
Custeio do transporte público urbano na Europa
 (Em %)



Fonte: European Metropolitan Transport Authorities (EMTA, 2011).

O problema do padrão de mobilidade em que a população usa intensivamente o transporte individual reside nas externalidades provocadas por esse excesso de uso. De acordo com o Ministério da Saúde (MS), ocorrem cerca de 45 mil mortes por acidente de transporte terrestre por ano no Brasil, com tendência de crescimento, resultando em um problema de saúde pública (gráfico 2). Em termos de política, a ação da Lei Seca, em conjunto com propagandas de conscientização, não surtiu um efeito direto na redução de acidentes. O aumento da frota também impacta na manutenção do padrão de acidentes.

GRÁFICO 2
Mortes por acidentes de transporte terrestre – Brasil (1996-2012)



Fonte: Brasil (2014).

No que diz respeito ao tempo de deslocamento das viagens casa-trabalho, estes apresentam tendência de crescimento nas principais metrópoles brasileiras. Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), mais de 15% dos trabalhadores das grandes metrópoles gastam mais de uma hora para chegar ao trabalho (tabela 3). De acordo com o inventário de emissões do Ministério do Meio Ambiente (MMA), os gases de efeito estufa (GEEs) de origem veicular crescem a uma taxa média de 3,7% ao ano (a.a.) nestas condições de aumento do transporte individual.

TABELA 3
Tempo gasto no deslocamento entre casa e trabalho – RMs brasileiras (1992 e 2012)

RM/Ride	Minutos de casa ao trabalho			Mais de uma hora até o trabalho*		
	1992	2012	Variação (%)	1992 (%)	2012 (%)	Variação (p. p.)
Distrito de Federal	32,8	34,9	6,5	8,7	10,6	1,97
RM de Belém	24,3	32,8	35,4	3,3	10,1	6,86
RM de Belo Horizonte	32,4	36,6	13,0	10,6	15,7	5,02
RM de Curitiba	30,2	32,0	6,0	8,6	11,3	2,70
RM de Fortaleza	30,9	31,7	2,8	8,1	9,8	1,69
RM de Porto Alegre	27,9	30,0	7,6	6,1	7,8	1,70
RM do Recife	32,3	38,0	17,8	9,6	14,0	4,41
RM do Rio de Janeiro	43,6	47,0	7,8	22,2	24,7	2,51
RM de Salvador	31,2	39,7	27,1	8,3	17,3	8,97
RM de São Paulo	38,2	45,6	19,6	16,6	23,5	6,83
Média simples das RMs	32,38	36,83	13,74	10,21	14,48	4,3

Fonte: Ipea (2013).

Ainda cabe apontar a instituição recente da PNMU, que definiu as diretrizes nacionais e as orientações para todos os entes da Federação no que tange à política de mobilidade urbana nas cidades. Entre os avanços desta legislação, destaque para a obrigatoriedade no desenvolvimento dos planos diretores de mobilidade urbana para cidades com população superior a 20 mil habitantes, ampliando o recorte de cidades com obrigatoriedade dada pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (tabela 4). Esta simples mudança demandará esforço da gestão pública municipal para se adequar ao prazo de três anos estabelecido na lei federal, prazo este que se encerra em 2015.

TABELA 4
Número de cidades que devem desenvolver os planos de mobilidade, segundo cronologia dos marcos legais

Região	Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)		Política Nacional de Mobilidade (Lei nº 12.587/2012)
	Censo 2000	Censo 2010	Censo 2010
Centro-Oeste	3	4	107
Nordeste	9	11	598
Norte	2	2	174
Sudeste	14	17	523
Sul	2	4	248
Total	30	36	1.650

Fonte: IBGE (2000; 2010).

Outro aspecto que merece destaque no período recente, independentemente da perda do espaço do transporte público e do conseqüente aumento do número de usuários do transporte privado, é o investimento federal nos municípios em infraestrutura de transporte. De acordo com o balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), 253 projetos de infraestrutura de transporte foram selecionados, sendo grande parte situada nas regiões Nordeste e Sudeste do país (Brasil, 2014). Todos os projetos financiados encontram-se sob três programas: PAC-1, PAC-Copa e PAC-Grandes Cidades.

O PAC 1 (2007-2010) apresentou provisão orçamentária de R\$ 5,6 bilhões para quatorze projetos, tendo sido quatro conclusos. Cerca de 85% do orçamento foi destinado para sistemas metroviários, na sua maioria operado pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). O PAC-Copa financiou 51 projetos em doze cidades, destinando cerca de R\$ 12 bilhões em infraestrutura de transporte para sistemas BRT, VLT e monotrilhos. O PAC-Grandes Cidades destinou recursos para as 24 maiores cidades brasileiras para investimento em infraestruturas de transporte, tendo sido selecionadas 43 propostas, totalizando cerca de R\$ 22,5 bilhões de recursos.

Dado esse quadro, urgem ações que não somente tratem da operação dessas infraestruturas, mas também permitam uma qualificação do sistema de mobilidade urbana no médio-longo prazo, sendo importante a estruturação de um ambiente regulatório do sistema de transporte, a qualificação técnica dos gestores públicos, a transparência e participação da sociedade na gestão do sistema de mobilidade nas cidades e, sobretudo, uma forte vinculação dos instrumentos de desenvolvimento urbano com a capacidade dos sistemas públicos e coletivos de transporte, (re)priorizando o papel destes modos na estruturação das cidades brasileiras.

3 A PARTICIPAÇÃO DO IPEA NO PACTO PARA A MOBILIDADE: PROPOSTAS PARA A MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

As manifestações populares de junho de 2013 em prol de um transporte público de mais qualidade e mais barato trouxeram à tona a discussão sobre o quadro da mobilidade urbana no Brasil e especialmente sobre o atual modelo de financiamento do transporte público urbano. Nas suas idiossincrasias, pode-se afirmar que o sistema de financiamento vigente perpetua um modelo de sociedade no qual a população com menores rendimentos financia o seu próprio deslocamento e a manutenção das atividades econômicas na cidade, se for compreendida a relação entre o deslocamento e a execução das atividades no território.

Naquele momento das manifestações, o Ipea, juntamente com a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), desenvolveu uma série de documentos discutindo a mobilidade urbana no país. Tais estudos buscavam alternativas que pudessem ser empregadas no custeio do sistema de transporte público. As propostas tiveram como premissas três eixos: *i*) a melhoria da qualidade do transporte público; *ii*) a redução do valor das tarifas dos sistemas de transporte público em operação; e *iii*) a promoção de mais transparência e controle social.

Em um esforço conjunto, sustentado principalmente pela produção técnica do Ipea no período, as propostas desenvolvidas abarcaram quatro temas principais: *i*) desoneração;

ii) financiamento da operação; *iii)* governança e gestão do sistema de mobilidade; e *iv)* planejamento urbano. Ainda, um quinto tema emerge quando se discute mobilidade urbana – o financiamento da infraestrutura. Nesse sentido, ressalta-se o papel do investimento público federal nos últimos anos decorrente do PAC, que seja por meio de recursos orçamentários, seja por financiamento, priorizou a infraestrutura de transporte público de média e alta capacidade nas principais cidades brasileiras.

Não obstante as propostas temáticas, não se pretende neste estudo ser extensivo. Conforme exposto na introdução, parte-se da compreensão de que a problemática da mobilidade é complexa, necessitando de ações das mais diversas naturezas, que devem ser complementares entre si. Apontam-se aqui alternativas que possam ser postas à frente pelos gestores públicos e melhorem as condições da mobilidade urbana da população, não sendo intenção deste capítulo ser extensivo na citação e no detalhamento das alternativas. As propostas são fruto de produção interna sobre cada tópico; a depender da alternativa, uma apresenta mais aprofundamento que outra, residindo aí uma assimetria de investigação teórica e técnica entre as propostas apresentadas.

Entre as alternativas postas, duas merecem destaque, sendo apresentadas em detalhe nos boxes ao fim da seção. A primeira refere-se à proposta de construção de uma política social de mobilidade (box 1), enquanto a segunda trata da desoneração do diesel utilizado no transporte público pela Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide (box 2).

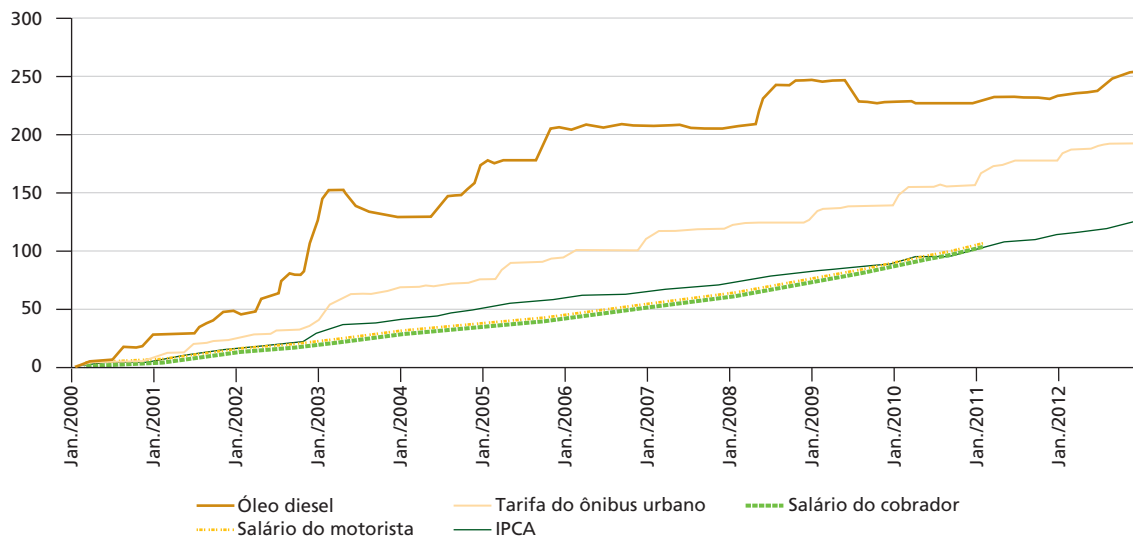
3.1 Componente desoneração

Para este componente, foram pensadas ações que atuam na desoneração de tributos incidentes nos componentes da tarifa do sistema de transporte público. A redução tem como objetivo diminuir o valor da tarifa cobrada, tendo como efeito a ampliação da demanda e, consequentemente, em razão do aumento do número de passageiros, reduzir sistematicamente a tarifa. São exemplos de propostas nesta linha o subsídio ao combustível utilizado no transporte público por meio da Cide e a aprovação da lei que trata do Regime Especial de Incentivos para o Transporte Urbano de Passageiros (REITUP).

3.1.1 Diesel subsidiado para o transporte público por meio da Cide

Nos últimos quinze anos, o peso do óleo diesel na planilha tarifária dos serviços de transporte público (TPU) por ônibus mais que dobrou em termos relativos, representando atualmente cerca de 20% a 25% do custo total dos serviços. Este importante componente de custo foi um dos principais responsáveis pelos aumentos das tarifas acima da inflação, conforme se pode observar no gráfico 3. Ao mesmo tempo que o TPU ficou mais caro, políticas anti-inflacionárias, principalmente nos últimos cinco anos, tornaram o transporte individual mais barato, destacando-se o congelamento do preço da gasolina via supressão da cobrança da Cide.

GRÁFICO 3
Evolução do preço do diesel, salários e tarifa de ônibus urbanos – Brasil (2000-2012)
(Em %)



Fonte: Carvalho *et al.* (2013).

Elaboração dos autores.

Obs.: inflação acumulada desde janeiro de 2000.

O retorno da cobrança da Cide na comercialização da gasolina C e do álcool hidratado tem como objetivo subsidiar o diesel utilizado nos sistemas de TPU. Atualmente, as alíquotas da Cide para todos os combustíveis estão zeradas, mas uma medida a curto prazo poderia permitir subsídio cruzado por meio de cotas para o abastecimento do TPU, retornando a seus valores de alíquota anteriores, ou outros mais adequados, para poder contar com uma arrecadação que girou em torno de R\$ 6 bilhões anuais de 2005 a 2011, considerando apenas a gasolina e o diesel. Descontando os 29% que cabem aos estados⁵ e ao Distrito Federal, e que não podem ser usados para subsídio ao preço, retornando a Cide a valores próximos aos usuais para a gasolina (R\$ 220,00/m³) e o álcool hidratado⁶ (R\$ 195,00/m³), e considerando o padrão de consumo atual, pode-se estimar uma arrecadação federal superior a R\$ 6 bilhões, o que seria suficiente para se implantar uma política de redução do custo de combustível dos sistemas de TPU com vistas à redução do preço das passagens (box 2).

3.1.2 Redução dos custos do transporte público em bases sociais e ambientais

Muitas das propostas de desoneração do TPU consideram a redução de impostos na cadeia produtiva do setor, principalmente a indústria de ônibus. Como a cadeia de fornecedores é oligopolizada, corre-se o risco de se retirar tributos e, no médio e longo prazo, os fornecedores aumentarem a margem de lucros, anulando o ganho dos usuários. Entre os projetos de lei (PLs)

5. Dos quais 25% cabem aos municípios.

6. É necessária a inclusão do álcool hidratado na política de cobrança de Cide para se manter a paridade atual entre o preço da gasolina e do álcool hidratado, evitando desequilíbrios na oferta.

em tramitação no Congresso, destaca-se o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 310, de 2009 (PL nº 1.927, de 2003), que instituiu o REITUP. O PLC nº 310 foi recentemente aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado em caráter terminativo, e sem sofrer recursos. Em 1º de agosto, ele foi encaminhado à Câmara dos Deputados para análise e votação.

Alternativamente, no caso da indústria de ônibus, pode-se pensar em incentivos às tecnologias mais limpas (gás natural veicular – GNV e veículos elétricos ou híbridos, por exemplo) e com níveis de acessibilidade maior (veículos piso baixo). Assim a desoneração pode, no médio e longo prazo, induzir que os sistemas tenham maior efetividade. Quando se usa desoneração indiscriminada, perde-se a chance de efetivar políticas de melhorias sistemáticas. Em relação ao aumento da efetividade em função das reduções de emissões de poluentes, pode-se estudar ainda a adoção de medidas como a desoneração das energias mais limpas utilizadas no transporte, como a energia elétrica utilizada pelos sistemas metroferroviários, o diesel S10 e o GNV.

Há que considerar, no caso específico do PLC do REITUP, que a desoneração ampla proposta apenas se sustenta em uma política e visão do transporte público urbano como um direito social, instrumentalizado por gratuidades e/ou maior acesso ao serviço, que garantam o mais amplo benefício associado à desoneração. Ou seja, o PLC deveria reforçar sua destinação em prol do benefício coletivo, e não de um setor econômico. Outra questão versa sobre a melhoria dos serviços prestados, verificando-se que o REITUP não traz qualquer menção, critério, definição ou prerrogativa que trate sobre o tema.

3.2 Componente financiamento da operação

Nesta linha, as ações partem da compreensão de que podem e devem haver alternativas de custeio da operação do transporte público de forma a ampliar o acesso e as possibilidades de deslocamento da população, caso seja tratado o componente social e ambiental do transporte. No que diz respeito ao contexto social, reconhece-se que parcela da população não utiliza o transporte em razão da baixa capacidade financeira familiar, enquanto no ambiental, metodologias vêm sendo empregadas para quantificar, precificar e capitalizar para o sistema a redução de poluentes.

3.2.1 Financiamento extratarifário das gratuidades de mobilidade urbana

A construção de uma política de transporte urbano voltada para inclusão social deve, segundo Gomide (2004), “priorizar o desenho de programas e projetos que proporcionem o acesso dos mais pobres a serviços de transporte adequados”, delimitando o foco do grupo beneficiário. Assim, na proposição de uma política social de transporte, é necessário identificar e delimitar o público-alvo do programa a partir do levantamento dos critérios que os qualifiquem como tal. Neste contexto, na construção da proposta, partiu-se da análise de PLs em tramitação no Congresso para subsidiar a formulação de uma ação política. O vale-transporte social (VTS), em tramitação no Congresso, advém do reconhecimento do transporte como meio de acesso a políticas sociais e ao emprego, devendo ser garantido à população de renda mais baixa.

A discussão perpassa pela formalidade e informalidade: desde 2001, segundo dados da PNAD, há um aumento da formalidade de renda da população ocupada, que passou de 38% para 44% em 2009. É importante considerar ainda que esta parcela é a que menos relata o recebimento de qualquer auxílio-transporte, como o vale-transporte, por exemplo (Ipea, 2013).

A partir da análise do PL do VTS e de outros PLs, tentou-se qualificar a discussão a partir da análise dos grupos beneficiários. A partir do VTS, reconhece-se como possíveis beneficiários dois grandes grupos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) – ocupados informais e desocupados, além de destacar deste universo os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). Quando se considera o PL do Passe Livre, em tramitação no Senado Federal, que prevê a universalização do acesso ao transporte público pelos estudantes, propõe-se reconhecer como público prioritário os jovens que necessitam do auxílio-transporte como uma das portas de saída da sua condição de pobreza, não sendo excludente com outros programas sociais para este grupo. Isto posto, fez-se o mesmo exercício de extração do CadÚnico dos indivíduos que declaram estudar no nível fundamental, médio e superior, e deste universo, os que recebem auxílio do PBF, conforme tabela 5. Este conjunto de beneficiários, nas 44 maiores cidades brasileiras, totalizaria 11,35 milhões de indivíduos cadastrados no CadÚnico, dos quais aproximadamente metade recebe auxílio do PBF.

TABELA 5

Total de beneficiários cadastrados no CadÚnico segundo proposta de política para os 44 maiores municípios brasileiros

Categoria	Total CadÚnico	Total CadÚnico (PBF)
Ocupados informais	441.637	310.154
Desocupados	6.001.945	3.229.197
Estudantes dos ensinos fundamental, médio e superior	4.899.752	3.117.461
Total	11.343.334	6.656.812
Subsídio considerando o total de viagens por dia por porte de cidade para os modos não motorizados e de transporte coletivo	R\$ 10,82 bilhões	R\$ 6,138 bilhões

Fonte: CadÚnico (Brasil, 2011).
Elaboração dos autores.

Considerando o recorte do PBF para os três grupos de beneficiários, seria necessário um total de R\$ 6,1 bilhões para o custeio do transporte público, atendendo cerca de 6,65 milhões de beneficiários. Em um contraponto com o PBF, que repassou aos mesmos 44 municípios em 2012 um total de R\$ 3,5 bilhões, a proposta de enquadramento do transporte como direito social demandaria para as mesmas cidades aproximadamente 75% mais recursos que o total repassado ao PBF.

Quanto aos mecanismos de repasse, controle e monitoramento, em muito poder-se-ia utilizar o que já existe para o PBF. Logicamente o uso do benefício estaria condicionado à apresentação da motivação do deslocamento, no caso dos empregados informais e desocupados; e no caso dos estudantes, a manutenção do benefício estaria condicionada ao monitoramento da frequência escolar, atualmente realizada para fins do recebimento do PBF.

3.2.2 Modelos de financiamento do transporte público pelos mecanismos de desenvolvimento limpo (MDLs)

Apesar de ainda serem poucas as metodologias capazes de quantificar/implantar o MDL no setor, a despeito do seu potencial, que é responsável por cerca de 23% das emissões globais dos GEEs, sendo que 72% destas advêm do transporte rodoviário, existem metodologias implantadas que geram receitas extratarifárias ao sistema, como o caso do Transmilênio, em Bogotá. A metodologia deste caso estrutura-se em quatro grandes componentes (Schipper, Marie-Lilliu e Gorham 2010): *i*) atividades em transporte; *ii*) escolha do modo (porcentagem de passageiros/km); *iii*) intensidade energética de cada modo (litros/passageiros/km); e *iv*) quantidade de CO² na exaustão dos combustíveis. É possível a interação entre os diversos componentes, sendo inclusive desejável, tendo em vista a complexidade dos projetos de transporte, que, por vezes, atuam na alteração do tipo de veículo e do combustível etc.

A proposta do uso de MDL desdobra-se em condicionar a mudança da tecnologia veicular baseada em combustíveis sustentáveis na implantação da metodologia de quantificação, de forma a auxiliar no monitoramento dos efeitos, além de gerar receitas externas que auxiliem a amortização do investimento da troca de frota. Tal investimento poderia também ser amortizado em função do desconto do uso da energia elétrica utilizado no transporte público, integrando-se assim com outras propostas de desoneração. Após a amortização do investimento, poderia haver redução tarifária. Metodologias de MDL também foram desenvolvidas para projetos de grande envergadura, como a implantação de corredores de transporte por ônibus ou sistemas metroviários – por exemplo, o de Bogotá.

Em suma, o uso de MDL resultaria na redução da emissão de poluentes, com a adoção de novas tecnologias e sistemas de alta capacidade em conjunto com o aumento das receitas extratarifárias para custeio dos investimentos necessários à mudança de tecnologia e redução tarifária, no longo prazo, para novos sistemas e, no curto prazo, para sistemas implantados.

3.3 Componente governança e gestão

A capacidade de implementação das propostas deste estudo passa pela estruturação e melhoria do estado de instrumentos que permitam a gestão do sistema de mobilidade nos municípios. A discussão sobre governança é sensível principalmente nos espaços metropolitanos e nos municípios que não realizaram a concessão do serviço conforme a Lei nº 8.987/1997, os quais necessitam de elementos que permitam não somente o financiamento, mas também um planejamento integrado e um sistema licitado segundo regras claras de remuneração e com participação social e transparência.

3.3.1 Criação de fundos de mobilidade e transporte

A partir da participação popular em movimentos em prol da mobilidade urbana nas cidades, os dirigentes municipais e metropolitanos podem tender a ceder e assim utilizar recursos escassos do orçamento seja de forma direta, com repasse de verba do orçamento para as operadoras, seja de forma indireta, com a desoneração dos tributos locais incidentes sobre os operadores de

transporte ou insumos do transporte que também repercutem no orçamento do município ou estado. Todavia, o orçamento público fica cada vez mais demandado, o que pode comprometer no médio e longo prazo outros investimentos sociais também necessários ao desempenho da função pública.

Fontes alternativas de receitas extratarifárias para o custeio do sistema de mobilidade urbana municipal são corriqueiramente pensadas no âmbito do sistema de transporte, contudo, elas devem estar atreladas à construção de um sistema de gestão, o qual definirá os critérios de utilização destes recursos. A constituição de fundos municipais de mobilidade e transporte perenes, aprovados em lei para se evitar o risco político, e com destino específico para financiamento da operação do TPU, podem ser utilizados para garantir o efetivo uso dos recursos e a transparência na sua gestão, além da participação social na sua gestão.

Os recursos para esses fundos poderiam ser formados por novas fontes de arrecadação que incluíssem compensações ao usuário de transporte individual, seja pela oneração do uso de combustíveis utilizados no transporte individual, como a gasolina, o uso do espaço urbano (cobrança por estacionamentos ou pedágios urbanos), seja por meio de impostos vinculados à propriedade dos veículos ou de imóveis (para mais informações, ver seção 3.4.4). A lógica é incluir beneficiários do TPU que hoje não contribuem para o seu financiamento, vinculando-se a algumas alternativas postas neste capítulo. Ao mesmo tempo, buscar-se-ia a progressividade do sistema tributário referente especificamente às variáveis de custos e aos investimentos do transporte individual *vis-à-vis* o transporte coletivo.

Ressalta-se que a proposta de criação de fundos não é novidade no contexto municipal, visto que já existe em cidades como Campinas, Belo Horizonte e Macaé. Por fim, a proposta não é um fim em si, mas constitui-se um complemento às alternativas de financiamento postas neste capítulo, garantindo a gestão social dos recursos, com vinculação da fonte de receita com a despesa específica em mobilidade.

3.3.2 Gestão compartilhada do transporte intermunicipal em áreas metropolitanas

A mobilidade urbana é, por natureza intrínseca, elemento-meio de integração espacial, mas também de articulação entre usos urbanos, atividades produtivas e finalística no usufruto das economias de aglomeração – as benesses urbanas. Exatamente por este caráter de ação em rede, compromete-se a efetividade da mobilidade urbana, quando se planejam e operam redes limitadas ao município (Pedroso e Lima Neto, 2013, p. 206-207). O diagnóstico indica como elemento central do problema da mobilidade metropolitana o “conflito institucional”.

Dado esse contexto, propõe-se, para questões de mobilidade em municípios com conurbação e movimento pendular significativo, que se estabeleça a gestão partilhada com titularidade única, acordada entre municípios e estados, a partir do seu reconhecimento como serviço público de interesse comum. A gestão comum à área metropolitana estabelecida levaria a mais eficiência na formulação e adequação da rede geral, operacionalização financeira integrada e escala de operação. Pode-se considerar a gestão unificada como elemento necessário para o adequado planejamento e operacionalização da mobilidade urbana.

Não existe, contudo, um modelo ótimo para uma gestão compartilhada do sistema metropolitano; os casos de sucesso estão vinculados a uma estrutura institucional bem definida e contam com uma participação ativa do estado na iniciativa de organização do sistema (Lima Neto e Onrico, 2014). Assim, como forma de planejamento integrado, diversas alternativas podem ser utilizadas, como a construção de agências reguladoras estaduais (Goiânia), a criação de consórcios públicos (Recife) ou entidades estaduais com atribuições à gestão do transporte público metropolitano (São Paulo e Belo Horizonte).

3.3.3 Modelos de remuneração e regulação do transporte público

Os sistemas de transporte público no Brasil, em geral, apresentam modelos regulatórios atrasados do ponto de vista do estímulo à qualidade e produtividade dos serviços, além de se caracterizarem pela baixa capacidade de controle e gestão por parte do estado e da sociedade. A necessidade de um novo modelo regulatório é antiga. Ainda em 1995, como apontado por Santos (2010), existia a necessidade de um novo modelo de regulação, baseado em ganhos de qualidade e produtividade e assentado na competição entre operadores do serviço de transporte, sendo que parte deste ganho deveria ser repassado à sociedade. Com base na afirmação desse autor, entende-se que um ambiente regulatório definido é benéfico não somente para o setor público e o gestor do serviço de transporte, mas também para os operadores, que reconhecem neste ambiente a possibilidade de retorno do investimento.

A relevância da regulação no setor tem fundamentos na PNMU. A Lei nº 2.587/2012, em seu capítulo II, trata das diretrizes para a regulação dos serviços de transporte público. Especificamente no seu Artigo 8º, empreende diretrizes para a política tarifária. Tal política deve ser orientada para a melhoria da eficiência e eficácia na prestação e reconhecimento da existência de beneficiários diretos e indiretos, que devem contribuir para o custeio da operação dos serviços, além de promover a integração física, tarifária e operacional. Outro aspecto relevante destacado na PNMU é a obrigatoriedade de licitação para a contratação dos serviços de transporte público, a qual deve estabelecer metas de qualidade e desempenho para controle e avaliação pelo gestor público.

A PNMU ainda define em lei a distinção entre tarifa de remuneração da prestação do serviço e tarifa pública cobrada pelos usuários. Esta diferenciação permite a implantação de um subsídio tarifário, em caso de *deficit* ou, havendo *superavit*, a reversão para o sistema de mobilidade. Isto posto, a estrutura de remuneração das concessionárias de transporte urbano deve estar baseada no valor do custo do serviço definido no processo licitatório de outorga, podendo estar estruturado de acordo com os princípios de proporcionalidade em relação ao número de passageiros transportados, ao total de quilômetros rodados pela frota ou inversamente proporcional à permanência do passageiro no veículo. As proporções de cada fator na remuneração total podem variar conforme o horário e outras características operacionais do sistema, estando sempre vinculadas aos critérios de qualidade e eficiência estabelecidos em edital. Assim, o modelo de remuneração baseado nestas premissas estimularia muito mais as concessionárias a melhorar o seu serviço, incorrendo em ganhos ao sistema.

Os modelos de operação estão intrinsicamente relacionados com os modelos de remuneração e regulação. Alternativas como a integração operacional temporal mediante pagamento por tarifa única ou pela quantidade de serviço utilizada, a racionalização do sistema com o planejamento operacional estruturado em linhas troncais e alimentadoras, com serviços complementares entre si, permitem um ganho operacional, redução do custo e, conseqüentemente, da tarifa. A confiança do serviço consiste em um primeiro pilar para a retomada do uso do transporte público pelos usuários do transporte individual.

3.3.4 Programas de capacitação para gestores municipais

A diferença da capacidade administrativa entre os municípios brasileiros é elevada, sendo necessário o nivelamento dos conceitos dos gestores públicos específicos do setor, tendo como foco as cidades com obrigatoriedade de desenvolvimento dos planos diretores de mobilidade urbana, conforme definido em lei – PNMU.

A proposta de um programa de capacitação é atuar no nível estratégico do planejamento da mobilidade urbana municipal (sensibilização). O programa abrangeria os componentes do sistema de mobilidade urbana e seria construído a partir da produção integral do Ipea na temática, envolvendo aspectos da mobilidade urbana não motorizada, integração entre o planejamento urbano e de transporte, aspectos regulatórios e de financiamento do sistema de transporte público, por exemplo.

Um dos objetivos dessa capacitação seria sensibilizar os secretários municipais de Transporte sobre a relevância do tema e das possibilidades de soluções para o setor, bem como facilitar a adoção de medidas integradas entre uso do solo e transporte, investimento em infraestruturas que viabilizem o transporte não motorizado, mudanças dos marcos regulatórios etc. O Ipea poderia contribuir no programa com o desenvolvimento de conteúdo e envolvimento de vários de seus pesquisadores especialistas.

3.4 Componente planejamento urbano

As propostas tratam do componente planejamento especificamente no que tange às relações do sistema de transporte com a cidade, seus efeitos territoriais de indução da ocupação, valorização imobiliária, além do importante aspecto da mobilidade de modos não motorizados, tão cara à sociedade, principalmente em municípios de menor porte.

3.4.1 Valorização de calçadas e ciclovias

O sistema de transportes no Brasil é comumente entendido de maneira fragmentada e extirpada dos modos essenciais para que ele se dê efetivamente como sistema. Os deslocamentos não motorizados muitas vezes são tratados de maneira autônoma ao sistema de mobilidade, que é mais facilmente compreendido como um sistema de serviços de transporte. O deslocamento de pessoas tem início na grande parte das vezes por meio do transporte a pé, seja em uma curtíssima viagem até o carro, seja em um deslocamento mais longo para se atingir um serviço de transporte. Computando as viagens realizadas exclusivamente por este modo, com distâncias

acima de 500 metros, para se atingir algum destino, o fato é que um terço das viagens, em média, nas áreas urbanas são feitas a pé, restando aos pedestres a insegurança, a insuficiência de calçadas, faixas e sinais, além da desleal disputa com veículos estacionados.

Esse modo de deslocamento é completamente negligenciado no debate, na proposição ou na política sobre transporte e trânsito. Note-se que as políticas acerca da acessibilidade ou mesmo de mobilidade, que integram os modos de transporte, são ainda recentes no país e bastante genéricas. A Lei Nacional de Mobilidade (Lei nº 12.587/2012) reconhece no seu Artigo 3º os logradouros públicos e o cicloviário como integrantes da infraestrutura de mobilidade. A legislação sobre acessibilidade foi regulamentada pelo Decreto-lei nº 5.296 apenas em 2004. E as políticas de fomento ao uso da bicicleta, ainda que venham ganhando bastante atenção atualmente do público em geral, são na maior parte das vezes entendidas como ações vinculadas ao lazer, e não à mobilidade em si. Entre outras ações a serem colocadas em prática, poder-se-ia instituir uma ação pública de valorização das calçadas, como infraestrutura de transporte, que dirimisse o entendimento enviesado de que ela faz parte do lote, logo, é de responsabilidade do proprietário da terra. Linhas de investimento e mecanismos urbanísticos para autofinanciamento das melhorias nesta infraestrutura são ações facilmente empreendidas.

Quanto ao cicloviário, o Ministério das Cidades (MCidades) tem desde 2005 um programa voltado ao financiamento desta infraestrutura; o simples aumento no volume de recursos do programa teria impacto em curto prazo, que poderia ser somado a políticas de desoneração da linha de produção de bicicletas, que no Brasil, inclusive pela falta de concorrência, chegam a ser as mais caras do mundo. A título de exemplo, uma bicicleta brasileira tem carga de 40% de tributos, enquanto nos Estados Unidos e na Colômbia fica em zero. Políticas de financiamento para bicicletas compartilhadas e para bicicletas doadas para setores específicos da população (em áreas periurbanas, por exemplo) são ações exemplares em várias cidades em todo o mundo, e poderiam ser adotadas no Brasil.

3.4.2 Integração do planejamento urbano ao planejamento da operação de sistemas sobre trilhos da CBTU

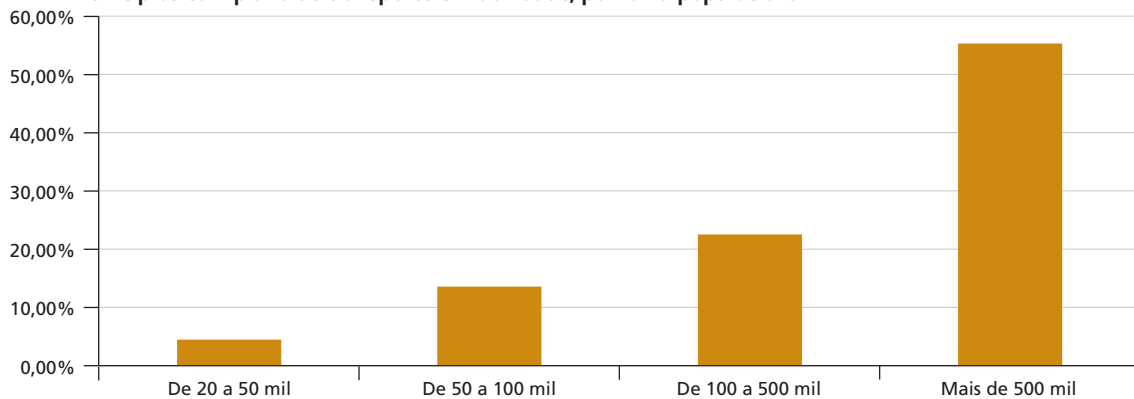
Para muitas cidades grandes e médias, as políticas de transporte urbano costumam esbarrar na falta de bons projetos e nas grandes somas de investimento inicial que estes projetos demandariam. Para cinco grandes capitais do país (Belo Horizonte, Recife, Natal, João Pessoa e Maceió), existem sistemas de transporte coletivo de alta capacidade que, no entanto, dão claros sinais de subutilização e sucateamento. Uma vez que os sistemas de metrô/trens urbanos operados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) estão instalados, o investimento necessário para sua revitalização e modernização pode ser consideravelmente menor que a construção de nova infraestrutura. Juntas, estas regiões metropolitanas somam uma população de mais de 16 milhões de habitantes, o que dá uma dimensão do tamanho potencial do benefício de se recuperar estes sistemas e integrar este modo de transporte mais fortemente ao planejamento urbano. Por fim, não se pode esquecer que, em médio ou longo prazo, estes sistemas deverão ter sua gestão assumida pelos governos estaduais ou municipais, razão para reafirmar a necessidade de que as administrações locais sejam envolvidas.

Além de garantir a continuidade dos investimentos que o governo federal vem realizando, seria necessário um esforço conjunto com estados e municípios para adotar ações urbanísticas que gerassem sinergia com esses sistemas de trilhos urbanos. Por exemplo, caberia reforçar a intensidade de ocupação do solo em áreas atendidas prioritariamente pelo transporte ferroviário, de modo que mais moradores possam alcançá-lo em percursos a pé. Isto pode ser conseguido com o uso de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários específicos. Por sua vez, as integrações de modos de transporte são especialmente necessárias para viabilizar o transporte ferroviário, o que exige a aproximação da CBTU com as instâncias locais responsáveis por transporte e mobilidade urbana.

3.4.3 Apoio do governo federal ao desenvolvimento de planos de mobilidade e transporte

O Estatuto da Cidade determinava que os municípios com mais de 500 mil habitantes elaborassem seus planos de transporte e mobilidade urbana. Conforme o gráfico 4 demonstra, em 2012, pouco mais da metade dos municípios nesta faixa populacional informava dispor do plano. A Lei da Mobilidade Urbana, por sua vez, passou a exigir a elaboração do plano por parte dos municípios com mais de 20 mil habitantes – ou que o plano de mobilidade esteja englobado no plano diretor. É notável que, nas faixas populacionais inferiores, a proporção de municípios que informam ter plano seja muito menor (gráfico 4).

GRÁFICO 4
Municípios com plano de transporte e mobilidade, por faixa populacional



Fonte: IBGE (2012).

Cabe apontar ao governo federal a necessidade de apoio e qualificação dessa ação, a exemplo de outras políticas setoriais que vêm sendo implementadas – habitação, saneamento etc. O aprimoramento da legislação municipal (planos diretores e de mobilidade) é necessário para: *i*) dotar de instrumentos que deem caráter de planos de ação aos planos de mobilidade urbana ou aos planos diretores – em que o plano de mobilidade pode estar inserido; e *ii*) vincular planejamento de transporte e planejamento urbano, especialmente do uso do solo, passo necessário para aumentar a demanda prioritária do transporte público. A aplicação desta proposta exigirá que sejam estabelecidos critérios de elegibilidade e priorização de municípios para receber o apoio do governo federal.

3.4.4 Modelos de planejamento urbano em que a valorização imobiliária e o uso de espaço financiam o transporte público

O transporte público, além de ser essencial para o desenvolvimento da vida em meio urbano, é fator de determinação das dinâmicas de toda ordem que acontecem na cidade. Eixos de transporte, para além do deslocamento de pessoas de um lado a outro, têm a capacidade de as agregarem, tornando estes espaços de grande interesse para as atividades produtivas e, também, para a localização residencial. O acesso à infraestrutura de transporte é determinante na configuração do espaço urbano, e a qualidade da infraestrutura está diretamente relacionada ao potencial de valorização e qualificação do espaço. Por sua vez, os benefícios da valorização imobiliária, trazida por infraestruturas como as de transporte público, podem e devem ser redistribuídos, e isto pode ser feito mediante a recuperação dos investimentos públicos que causaram a valorização, constituindo o que se denomina captura de valor (ou de mais-valia). O Estatuto da Cidade, assim como o Código Tributário Nacional (CTN), apresenta vários instrumentos que podem ser utilizados para capturar valor e destiná-lo para o financiamento do TPU, cabendo aos municípios prever sua aplicação. Para além disso, políticas de regulação do espaço público, sobretudo do espaço viário utilizado como estacionamento privado, são essenciais para criar maior equidade na partilha do espaço, mas sobretudo para efetivar a necessária função social da via pública, que deve servir para o deslocamento de pessoas em primeiro lugar.

Aprofundar pesquisas que apontem a valorização relacionada a cada tipo de projeto de transporte público, indicando os mecanismos de regulação do uso e da ocupação do solo, é fundamental para que instrumentos de cobrança pelas valorizações possam ser amplamente aplicados nas cidades brasileiras, com maior institucionalidade e segurança jurídica. Além de financiar parte da instalação das infraestruturas de transporte, estes mecanismos podem requalificar o espaço urbano, fomentando inclusive modos de deslocamento alternativos – a pé e ciclovário, por exemplo.

A criação de estacionamentos junto a estações de trens, metrô e terminais de ônibus, seccionando as viagens dos automóveis ainda nas periferias, com prioridade no transbordo até a rede estruturadora de transporte público, é medida essencial para a regulação do sistema de mobilidade e do espaço público, e precisa ser viabilizada, com a revisão de programas e linhas de financiamento. Ademais, a elaboração de políticas municipais de estacionamentos públicos e privados (neste caso, inclusive, com a cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU), são ações facilmente fomentadas pelo governo federal e de grande impacto no debate local. Outra forma de financiamento, que também se utiliza de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários, é a geração de renda associada ao transporte, seja proveniente de receitas de aluguéis de espaços comerciais nos próprios terminais, seja em modelos mais abrangentes, do tipo Transit-Oriented-Development (TOD), nos quais porções mais amplas da cidade são urbanizadas ou reurbanizadas, de modo a criar demanda prioritária para o TPU.

BOX 1

Política social no transporte público urbano: transporte integrado social (TIS)

O TIS consiste em uma política de acesso social ao transporte público, pactuada e federativa, que garante de 20% a 25% de redução tarifária, gratuidades sociais à parcela mais pobre da população, com justiça tributária, ambiente regulatório adequado e mais qualidade no transporte (integração/bilhetagem eletrônica). O público-alvo (beneficiários da gratuidade social) seriam os inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), segundo critério de renda similar ao Programa Bolsa Família (PBF).

O TIS foi desenvolvido com base nas seguintes premissas.

- Política executada por meio de pacto, sendo a solução apresentada por atores diversos – Congresso, prefeitos, empresários e governo.
- Gratuidade instituída dentro de uma política de gestão, regulação, planejamento e controle social do TPU, viabilizando interesse dos empresários, estados e municípios.
- Valor da gratuidade negociado em convênio. Não é o valor da tarifa, e sim da remuneração, livre de impostos e do custo de gestão, ainda podendo ser negociado, por exemplo, custos variáveis do TPU.
- Aprovação do REITUP – ambiente regulatório, controle social e desoneração – mais definição de gratuidades – pela medida provisória (MP) ou negociação dos projetos de leis (PLs) no Congresso.
- Programa instituído de maneira escalonada no tempo, minimizando os impactos orçamentários e maximizando ganhos políticos, inclusive da execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Mobilidade.
- Bilhete eletrônico pessoal completado todo início do mês com 44 viagens – ida e volta, 22 dias úteis – para ser usado no sistema integrado. Paga-se apenas pelas viagens realizadas no mês.

Na elaboração do TIS, os seguintes atores devem ser envolvidos: prefeitos, empresários, Congresso Nacional e o governo federal, o qual deve formular o programa TIS. Na pactuação e execução do programa, deve-se firmar um convênio entre os três entes públicos, além da adesão das empresas de TPU.

Entende-se a necessidade de se dividir a execução em três fases, de forma a facilitar a implementação e o monitoramento. Na primeira fase (1), 24 cidades seriam beneficiadas, sendo as mesmas elegíveis ao PAC Grandes Cidades, total de 5,4 milhões de beneficiados. Na segunda fase (2), acrescentariam as demais vinte cidades (demais capitais e cidades com mais de 500 mil habitantes), totalizando cerca de 1,18 milhão de usuários. Por fim, na terceira fase (3), incluiriam os demais municípios integrantes de regiões metropolitanas (RMs). O custo estimado na primeira fase corresponde a aproximadamente R\$ 5,95 bilhões e na segunda, R\$ 1,06 bilhão (tabela 1).

TABELA 1
Grupos beneficiados e fases de implantação da proposta

	Beneficiados		Custo total (R\$/ano)	
	Fase 1	Fase 2	Fase 1	Fase 2
Ocupados informais	248.961	61.193	271.192.865	42.624.364
Desocupados	2.670.199	536.587	2.859.937.548	365.253.932
Estudantes dos ensinos fundamental, médio e superior	2.513.518	583.727	2.834.490.978	658.682.442
Total	5.432.678	1.181.507	5.965.621.390	1.066.560.738

(Continua)

(Continuação)

Os impactos orçamentários, contudo, podem ser minimizados caso se associem as gratuidades com a desoneração tributária e a negociação tarifária interna ao sistema e à concessão do benefício. Dessa forma, o valor inicial de R\$ 7 bilhões (fase 1 + 2) passaria para R\$ 4,2 bilhões, uma redução de cerca de 40%. Ressalta-se que o tal impacto orçamentário é escalonado no tempo em função do conveniamento e demais critérios e da discricionariedade do governo federal, resultando assim na seguinte distribuição: *i)* fase 1 (2014/2015) R\$ 3,5 bilhões; e *ii)* fase 2 (2015/2016) R\$ 640 milhões. Poderia ainda haver uma priorização entre as cidades beneficiárias da primeira fase. Caso sejam adotadas como piloto as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Recife, Belo Horizonte e Curitiba, o impacto orçamentário seria de R\$ 1,4 bilhão para um total aproximado de 2 milhões de beneficiários.

A operacionalização e gestão do TIS se dá a partir da elaboração de convênio entre entes federados, instituindo mecanismos que viabilizem gratuidades e desoneração (justiça social e tributária) com mecanismos que garantam controle social, além da implantação de sistema integrado, em conformidade com a PNMU e a Lei nº 8.987/1995.

O TIS tem como condicionantes a implantação do bilhete único temporal e alguns requisitos para os atores envolvidos, quais sejam:

- estados e municípios: *i)* convênio com a União; *ii)* delegação do serviço (regime de concessão); *iii)* conselho de transporte; *iv)* laudo com impacto econômico; e *v)* determinação de redução da tarifa; e
- prestadoras: *i)* contrato de concessão ou permissão; *ii)* termo de adesão ao convênio: laudo, tarifas definidas e transparência econômica e contábil; e *iii)* certidões negativas de débito.

BOX 2

Política compensatória: subsídio ao transporte público pela gasolina

Nos últimos anos, o transporte privado vem crescendo bastante, ao mesmo tempo que a demanda por transporte público urbano (TPU) decresceu, reflexo de políticas que privilegiaram a aquisição e o uso de automóveis e motocicletas e encareceram o TPU. Por sua vez, o aumento da frota de veículos privados está causando fortes externalidades negativas às cidades, especificamente ao transporte público por ônibus, em função do aumento provocado no seu custo e no tempo de viagem dos usuários. É urgente incluir o usuário de transporte privado na sistemática de financiamento do TPU, principalmente com foco no uso dos veículos, a fim de compensar as externalidades causadas e melhorar todo o sistema de mobilidade, repercutindo na redução das tarifas de transporte público urbano. Propõe-se a taxação da gasolina como instrumento, sem que haja impacto negativo no orçamento público.

A primeira proposta consiste na cobrança da Cide de R\$ 0,20 na gasolina e no álcool, que permitiria zerar o custo do diesel dos sistemas de TPU, reduzindo a tarifa em pelo menos 20% e a inflação em cerca de 0,14% a partir de uma arrecadação federal de R\$ 10 bilhões, considerando tanto o aumento do valor consumido quanto da redução do valor da tarifa. Nesta proposta, considera-se o uso de 100% dos recursos arrecadados da Cide, e não isenção dos tributos do diesel fornecido para as operadoras, mas há também impactos positivos na arrecadação dos estados (R\$ 4,7 bilhões de ICMS). Se houvesse isenção de ICMS e PIS/Cofins no diesel fornecido às operadoras, o valor da Cide poderia cair para 0,16, impactando menos o preço da gasolina. Nas mesmas condições iniciais, se houvesse a utilização de 71% dos recursos arrecadados (parcela atual pertencente à União), a Cide sobre a gasolina e o álcool teria de ser de R\$ 0,28 e 0,23, respectivamente, com isenção dos tributos do diesel das operadoras. As tabelas 1 e 2 mostram os resultados das simulações.

(Continua)

(Continuação)

TABELA 1 Simulação dos impactos do subsídio cruzado entre gasolina e diesel do TPU utilizando 100% dos recursos arrecadados da Cide para zerar o custo de combustível do TPU e reduzir a tarifa												
Percentual Cide	Cobertura C. Comb.TP	Isenção tributos TP	CIDE (R\$/l) Gas e alc.	Variação do preço (R\$) Gasolina Alcool		Variação do preço (R\$) Gasolina Alcool		Var. (%) Tarifa bus	Impacto IPCA (%)	Resultado Pis (R\$)	Resultado ICMS (R\$)	Resultado (R\$) CIDE estados
100%	100%	sim	0,16	0,24	0,22	7,83%	9,25%	-18%	-0,23%	-618,57	2.374,10	-
		não	0,20	0,30	0,28	9,78%	11,56%	-18%	-0,14%	0	4.718,47	-
	50%	sim	0,08	0,12	0,11	3,91%	4,62%	-9%	-0,12%	-618,57	486,71	-
		não	0,10	0,15	0,14	4,89%	5,78%	-9%	-0,07%	0	2.359,23	-

TABELA 2 Simulação dos impactos do subsídio cruzado entre gasolina e diesel do TPU utilizando 71% dos recursos arrecadados da Cide para zerar o custo de combustível do TPU e reduzir a tarifa												
Percentual Cide	Cobertura C. Comb.TP	Isenção tributos TP	CIDE (R\$/l) Gas e alc.	Variação do preço (R\$) Gasolina Alcool		Variação do preço (R\$) Gasolina Alcool		Var. (%) Tarifa bus	Impacto IPCA (%)	Resultado Pis (R\$)	Resultado ICMS (R\$)	Resultado (R\$) CIDE estados
71%	100%	sim	0,23	0,35	0,32	11,52%	13,29%	-18%	-0,06%	-618,57	6.078,05	3.268,48
		não	0,28	0,42	0,39	13,70%	16,18%	-18%	0,05%	0	6.605,85	4.085,61
	50%	sim	0,11	0,16	0,15	5,38%	6,36%	-9%	-0,05%	-618,57	1.194,48	1.634,24
		não	0,14	0,21	0,20	6,85%	8,09%	-9%	0,03%	0	3.302,93	2.042,80

Fonte: Carvalho e Galindo (2014).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do último período recente, o Ipea avançou sobremaneira na discussão acerca da mobilidade urbana no Brasil. Isto deveu-se, evidentemente, à capacidade técnica instalada na instituição, não representada pelo número diminuto de autores deste capítulo, mas muito ampliada, sobretudo em conhecimento do tema e capacidade de enfrentamento da questão a partir de novas e adaptadas proposições.

Foi isso que se buscou fazer a partir do momento em que essa capacidade técnica instalada foi ainda mais motivada a apresentar suas contribuições à política urbana em desenvolvimento no país, após as manifestações sociais de junho e julho de 2013.

Em curto espaço de tempo, o Ipea produziu uma série de estudos por meio de notas técnicas, comunicados, artigos, apresentações, participações em grupos de trabalho e, sobretudo, assessoria técnica aos debates que aconteceram principalmente no governo federal.

Uma grande variedade de propostas foi apresentada, algumas delas resumidas neste capítulo, outras não chegaram a ser aprofundadas, mas todas com um princípio norteador da produção deste conhecimento e a possibilidade de sua efetiva aplicação.

À guisa de conclusão, entende-se que cada uma dessas propostas, assim como outras apresentadas por diversas instituições à sociedade, devam efetivamente passar do papel e das mesas de debate para sua efetiva e urgente aplicação. Como se quis demonstrar na primeira

seção deste capítulo, as externalidades negativas do modelo rodoviário e individual de deslocamento se agravam dia a dia, com consequências coletivas e geracionais, tendo mais impacto nas classes de renda mais baixas, o que em resumo dificulta e chega a impedir que os mais pobres se beneficiem, inclusive, do crescimento do país e dos esforços sociais que se devem realizar.

De maneira também muito resumida fica o entendimento maior que nenhuma das alternativas apresentadas pode por si só resolver a infinidade de problemas vividos nas cidades brasileiras quando se analisa a mobilidade. O processo histórico de formação dessas cidades, segundo os preceitos do rodoviário, e as consequências na configuração não apenas de seus sistemas de circulação, mas de todo o uso e ocupação do espaço, requerem medidas robustas, que associem soluções como as apresentadas, em um quadro maior de planejamento e ordenamento do espaço, propiciando a emergência de um processo longo e continuado de reestruturação urbana.

REFERÊNCIAS

ABRACICLO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE FABRICANTES DE MOTOCICLETAS E CICLOMOTORES. **Anuário da Associação Brasileira de Fabricantes de Motocicletas e Ciclomotores**. São Paulo: Abraciclo, 2014.

ANFAVEA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. **Anuário da indústria automobilística brasileira**. São Paulo: Anfaeva, 2014.

BRASIL. **Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. Brasília: MDS, 2011. _____ . Ministério da Saúde. **Base de dados Datasus**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/tvMI7h>>.

CARVALHO, C.; GALINDO E. **Financiamento da operação do TPU via Cide**. Ipea, 2014.

CARVALHO, C. H. R. *et al.* **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Brasília: Ipea, jul. 2013. (Nota Técnica, n. 2).

EMTA – EUROPEAN METROPOLITAN TRANSPORT AUTHORITIES. **Barometer 2011**. Paris: EMTA, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/tYmuXc>>.

GOMIDE, A. Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas. **Revista dos transportes públicos**, São Paulo, ano 26, p. 15-45, 2004.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/2eo1qS>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Indicadores de mobilidade urbana da PNAD 2012**. Brasília: Ipea, out. 2013. (Comunicados do Ipea, n. 161).

LIMA NETO, V. C.; ONRICO, R. D. A governança metropolitana da mobilidade: uma análise a partir dos relatos estaduais. *In*: COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (Orgs.). **Projeto governança metropolitana no Brasil**: funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras. Série Rede Ipea – 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Brasília: Ipea, 2014. v. 2. No prelo.

NTU – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Anuário da NTU 2012/2013**. Brasília, 2013.

PEDROSO, F.; LIMA NETO, V. Transportes e metrópoles: um manifesto pela integração. *In*: FURTADO, B.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. (Orgs.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. v. 1.

SANTOS, E. Um novo modelo de regulação dos serviços de transporte público por ônibus nas cidades brasileiras. **Transportes**, Rio de Janeiro, Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes, v. 3, n. 2, abr. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/E0uzBX>>. Acesso em: 16 set. 2014.

SCHIPPER, L.; MARIE-LILLIU, R.; GOHRAM, R. **Flexing the link between transport and greenhouse gas emissions**: a parth for the World Bank. Paris: International Energy Agency, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BALBIM, R. *et al.* Transporte integrado social: uma proposta para o pacto da mobilidade urbana. Brasília: Ipea, nov. 2013. (Nota Técnica, n. 4).

CARVALHO, C. *et al.* **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 2).

PARA ALÉM DO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL?

Cleandro Krause¹
Renato Balbim²
Vicente Correia Lima Neto³

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo recupera análises recentes acerca dos esforços da sociedade brasileira, sobretudo do governo federal, na retomada e na expansão dos investimentos em habitação de interesse social (HIS), no sentido de contribuir com o debate das políticas públicas, procurando colaborar no aprimoramento desses esforços para, efetivamente, fazer frente à diversidade de demandas e necessidades de moradia nas mais distintas situações, em todo o país.

Ao longo dos últimos anos, o Ipea produziu análises sobre a política urbana em aprimoramento, com ênfase nas políticas dedicadas à HIS. De maneira muito sintética, parte-se aqui da seguinte hipótese, a ser verificada ao longo do texto: *o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), ao ser elevado à categoria de política habitacional, determina princípios, mecanismos e diretrizes que não têm permitido o surgimento de programas alternativos, que façam face às peculiaridades do deficit habitacional. Ao mesmo passo, há uma limitação da expansão de modalidades “alternativas”, já previstas, que poderiam ser utilizadas com maior vigor no enfrentamento de alguns desses universos do deficit.*

No caso das famílias em situação de ônus excessivo com o pagamento de aluguel, por exemplo, em 2012, somavam-se 2,293 milhões de domicílios, o que configura o componente mais numeroso do *deficit* habitacional total, estimado, nesse ano, em 5,244 milhões de domicílios (Lima Neto, Furtado e Krause, 2013). Para essas famílias, entende-se que deveriam ser criadas linhas adaptadas de ação pública, viabilizando que tivessem asseguradas suas condições mínimas de moradia, sem o comprometimento de outras dimensões da vida.

Entende-se, sobretudo, que a definição de uma política de HIS deva abarcar todas as situações e necessidades presentes, coordenando a ação pública e privada via programas e ações específicos, de preferência em consonância com o marco normativo do Estatuto da Cidade – ou seja, com participação e controle social. Nesse sentido, afirma-se que a política de HIS no Brasil vive um paradoxo, uma vez que o MCMV não está incluído no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e, portanto, não está submetido ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS),

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

ambos criados pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Esta lei, anterior à própria existência do MCMV, busca assegurar que programas e ações para HIS sejam executados segundo marcos jurídicos específicos, notadamente relativos ao controle e à participação social, e ao reforço da cooperação federativa.

Em 2007, a Lei nº 11.481, que dispõe sobre regularização fundiária em imóveis da União e destinação de imóveis para fins de HIS, trouxe uma alteração à Lei do SNHIS, incluindo em suas disposições gerais, transitórias e finais a possibilidade do Ministério das Cidades (MCidades) aplicar recursos em HIS em paralelo ao FNHIS. Nos termos do Artigo 24, § 1º, a lei faculta ao MCidades a aplicação direta por intermédio dos estados, do Distrito Federal e dos municípios dos recursos do FNHIS, até que se cumpram as condições previstas no Artigo 12 da lei, a saber: existência de fundos, conselhos e planos de habitação, estaduais e municipais, e demais medidas que assegurem a participação e o controle social, inclusive no planejamento das ações.

Tendo, pois, como base estudos anteriores do Ipea, a análise das legislações específicas da Política Nacional de Habitação (nºs 10.098/2004, 11.124/2005 e 11.977/2009) e o histórico recente do debate sobre HIS no Brasil, sobretudo por meio do acompanhamento do Conselho Nacional das Cidades (CNC), objetiva-se aqui partir de uma análise já estruturada para identificar lacunas da ação pública de produção e provimento de HIS e sugerir alternativas, já identificadas por outros atores, até mesmo pelo MCidades e/ou seu CNC.

Para tanto, este capítulo tem quatro seções, além desta apresentação. A seção 2 trata das linhas gerais do MCMV; a seção 3 identifica e sistematiza em quatro itens as principais lacunas apresentadas pelo programa; a seção 4 busca, a partir de experiências e proposições preexistentes, elencar alternativas para o preenchimento dessas lacunas; e, por fim, a seção 5, ao encerrar o capítulo, trata de concluir também um esforço de análise deste momento recente da política habitacional.

2 LINHAS GERAIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Desde 2009, o programa Minha Casa Minha Vida vem concentrando a maior parte da produção habitacional, tanto de interesse social como para o chamado *segmento econômico*, no Brasil. Lançado em contexto de crise financeira, tendo como um de seus objetivos ativar um processo anticíclico no crescimento econômico, o MCMV intensificou os investimentos na produção de novas unidades habitacionais (UHs). Em sua segunda fase (MCMV 2), a partir de 2011, passou a integrar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em sua vertente de investimentos em infraestrutura social e urbana, que inclui ações de urbanização de favelas. A terceira fase, já anunciada, em desenvolvimento em 2014, tem como meta a produção de mais 3 milhões de UHs, somando com as fases anteriores 6,75 milhões de unidades e algo como US\$ 182 bilhões investidos e a serem comprometidos nos próximos anos.⁴

O MCMV conta com várias modalidades. Nas áreas urbanas, a faixa de renda familiar mensal de até R\$ 1.600,00 (chamada de faixa I) está contemplada por financiamentos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), cuja área de atuação compreende, *grosso modo*, as regiões metropolitanas (RMs) e

4. Sobre o lançamento da terceira fase do MCMV, ver o site disponível em: <<http://goo.gl/cq3zfw>>. Acesso em: 1º ago. 2014.

as cidades com mais de 50 mil habitantes. Nas cidades menores, o programa atua por meio da oferta pública de recursos (OPR). Ainda nas áreas urbanas, as famílias com renda de até R\$ 5.400,00 (faixa III) são atendidas por financiamentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), havendo também subsídios para as famílias com renda de até R\$ 3.275,00 (faixa II).

Outra modalidade do MCMV é conhecida como MCMV-Entidades (MCMV-E), que também beneficia famílias com renda de até R\$ 1.600,00 em áreas urbanas, em financiamentos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Nesse caso, as famílias são representadas por entidades organizadoras (EOs) sem fins lucrativos, diferentemente dos empreendimentos produzidos com recursos do FAR, que são propostos por construtoras aos agentes financeiros oficiais. Estes contratam os empreendimentos, sem envolvimento das famílias no processo de produção da habitação.

Por meio do MCMV-E, em tese, é possibilitado às famílias a participação e um maior controle sobre a gestão da concepção, da produção e, também, do pós-morar nesses empreendimentos. O MCMV-E, portanto, enquadra-se no que é denominado como produção social da moradia (PSM) e sucede o Programa Crédito Solidário (PCS), criado em 2004, atendendo a reivindicação de movimentos sociais de luta pela moradia (Balbim e Krause, 2010).

Assim como o FAR, o FDS também conta com aportes do Orçamento Geral da União (OGU), que possibilitam subsidiar a produção de unidades habitacionais e, portanto, reduzir as prestações pagas pelos beneficiários.

Entre as três faixas, o quantitativo de unidades habitacionais contratadas distribui-se da forma a seguir: 1,61 milhões de UHs na faixa I; 1,44 milhões de UHs na faixa II; e 438 mil UHs na faixa III.⁵ Na faixa I, há uma clara predominância de investimentos por meio do FAR. Em segundo lugar, em número de UHs, estão as duas OPRs já finalizadas. O MCMV-E, por sua vez, é minoritário.

Verifica-se ao longo dos anos, sobretudo pelo papel anticíclico desempenhado pelo programa no período mais intenso da crise econômica de 2008, e analisando o distanciamento da produção do MCMV das metas e formas planejadas pelo governo federal para fazer frente ao *deficit* habitacional por meio do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013), que o MCMV vem estruturando, desde seu lançamento, a atividade econômica do setor imobiliário, realizando em grande escala o *sonho da casa própria*, também identificado como o *mito da casa própria* (Bonduki, 1998); razões suficientes para continuar tendo apoio amplo de diversos setores da sociedade, inclusive gerando expectativas quanto ao lançamento de sua terceira fase.

3 HIPÓTESES PARA UMA REVISÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

Com base em pesquisas anteriores acerca do programa, de seu público-alvo e de sua efetiva execução, pode-se afirmar que o MCMV não abarca todo o escopo de uma efetiva política habitacional adaptada à diversidade de situações brasileiras, ainda que o programa tenha sido alçado à escala de política (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013). Somam-se a isto demandas realizadas pela sociedade civil organizada ao Conselho Nacional das Cidades, quer por meio

5. Informações apresentadas em reunião do Comitê Técnico de Habitação do Conselho Nacional das Cidades (CNC), em 24 de julho de 2014.

de suas resoluções, quer via a criação de linhas de financiamento e investimentos, mais ou menos descontinuadas, e podem-se elencar ao menos quatro tópicos que orientariam revisões do MCMV, de modo a criar alternativas mais abrangentes, abarcando tanto segmentos e setores sociais, quanto condições de localização ainda não assimiladas pelo programa. As quatro subseções, a seguir, trazem conclusões sintéticas acerca da execução do programa, revelando seus limites e mesmo MCMV contradições, e constituem material fundamental como justificativa para as proposições elencadas mais à frente.

3.1 A produção de HIS tem baixa aderência à localização do *deficit* habitacional municipal

O indicador do *deficit* habitacional, conceitualmente, orienta a política pública habitacional, conforme consta no Plano Nacional de Habitação (Brasil, 2009). Contudo, como apontado por Krause, Balbim e Lima Neto (2013), as metas gerais do MCMV-FAR são orientadas pelo *deficit* habitacional em cada Unidade da Federação (UF), enquanto as metas do MCMV-FGTS não o são. Constatou-se que as últimas são mais ajustadas a um indicador de “demanda habitacional”, conforme desenvolvido pela Caixa Econômica Federal (CEF, 2011).

Examinando-se a distribuição das UHs produzidas pelo MCMV nos municípios, constata-se baixa aderência ao *deficit* habitacional municipal, tendo em conta, respectivamente, o FAR e o *deficit* na faixa de renda de até três salários mínimos (SMs), mostrando valor de correlação igual a 0,395, para o Brasil como um todo.⁶

Em comparação, a aderência entre a produção do FGTS – para a faixa de renda de R\$ 1.600,00 a R\$ 5.400,00 – e a respectiva demanda habitacional por município é maior, mostrando correlação de 0,6071.⁷ Tal diferença denota a menor dificuldade do chamado *segmento econômico* para produzir empreendimentos habitacionais localizados onde há efetiva demanda. Isto parece acontecer, sobretudo, em função dos limites dos valores por UH serem mais elásticos, facilitando a aquisição de terrenos e dispensando a atuação das prefeituras em seu provimento; atuação esta fundamental para o FAR.

A análise também foi realizada em doze áreas representativas (UFs, isoladas ou agregadas). Neste caso, constatou-se que baixos valores de correlação são associados à ausência ou insuficiência de produção habitacional em capitais estaduais, e vice-versa (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013). Contudo, na área representativa que inclui o Rio de Janeiro, ainda que a capital tenha grande presença do FAR, o que explica o alto valor da correlação, a maior parte dos empreendimentos está localizada em áreas periféricas (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011), o que não é captado pelo indicador proposto.

6. Valor do R-quadrado ajustado: *deficit* calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP) (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013) e unidades habitacionais (UHs) contratadas pelo FAR até 12 de junho de 2012, em 776 municípios – recorte definido pela Caixa Econômica Federal (CEF).

7. Valor do R-quadrado ajustado: demanda habitacional demográfica (DHDE) de três a dez salários mínimos (SMs) – calculada pela CEF (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013) e UHs contratadas pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), até 12 de junho de 2012, em 776 municípios. Tal recorte contempla todas as grandes regiões e inclui as capitais, suas regiões metropolitanas (RMs) e todos os municípios com população superior a 50 mil habitantes. Ou seja, é bastante semelhante à área de atuação do FAR, coincidindo em cerca de 96% com os municípios que nela estão.

O fato que se constata é que, de maneira geral, e com maior profundidade em casos específicos e emblemáticos, como também é o da RM de São Paulo, o fator localização é um empecilho para a efetiva aderência do programa àquela que se entende ser uma das reivindicações básicas das famílias: morar mais próximo às centralidades.

3.2 O atendimento aos componentes do *deficit* habitacional não é equânime

O conceito amplo de *deficit* habitacional, conforme desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2014), incorpora quatro componentes: domicílios precários; coabitação de mais de uma família em um mesmo domicílio; ônus excessivo com locação para famílias com renda domiciliar de até três salários mínimos em imóveis urbanos; e domicílios alugados com adensamento excessivo – ou seja, mais de três moradores por cômodo usado como dormitório.

Por meio da análise de cinco regiões metropolitanas, constatou-se que a distribuição intrametropolitana dos empreendimentos do FAR se mostra mais ou menos aderente a certos componentes do *deficit* (Lima Neto, Krause e Furtado, 2014). A análise tomou como referência a divisão da média da distância euclidiana dos empreendimentos do MCMV-FAR, pela média da distância dos domicílios em situação de *deficit* – correspondente ao centro de cada área de ponderação do Censo Demográfico 2010 –, ambas ao centro de cada RM.⁸ A melhor situação seria aquela em que o indicador de aderência proposto assumisse valor igual a 1 – ou seja, uma sobreposição da distância da oferta e do *deficit* ao centro. Assim, nas RMs estudadas – especialmente nas de Fortaleza e Porto Alegre –, é mais frequente que domicílios precários e em coabitação estejam mais distantes do centro das RMs; como isto ocorre com os empreendimentos do MCMV-FAR, resultam valores menores (melhores) do indicador de aderência. Contudo, quando se observam os demais componentes do *deficit* – ônus e adensamento excessivos –, o indicador tende a assumir valores superiores (piores), o que é explicado pela localização mais central desses componentes.

Outra abordagem, que também pode indicar desigualdades no atendimento aos componentes do *deficit*, está baseada na renda domiciliar. Conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012, cerca de 26,88 milhões de domicílios (urbanos e rurais de extensão urbana) apresentam renda até três SMs; na tabela 1 e nos gráficos 1 e 2, estão apresentados os valores da renda domiciliar por decil, conforme a PNAD 2012.⁹ Também estão apresentados valores da renda por decil dos domicílios em situação de *deficit* habitacional, em cada um de seus quatro componentes. Por fim, a coluna à direita traz os valores da renda por decil dos domicílios em unidades habitacionais produzidas pelo MCMV-FAR.¹⁰ Dada a dificuldade de apontar se o beneficiário do MCMV-FAR fazia ou não parte do *deficit* habitacional, os eventuais descolamentos das curvas de renda devem ser tratados como uma hipótese, a ser comprovada, de que o programa não esteja atendendo a certas parcelas do *deficit*.

8. Definiu-se *ad hoc* o centro de cada região metropolitana: um ponto correspondente ao centro administrativo e financeiro aproximado de cada RM, localizado no centro tradicional da capital.

9. Distribuiu-se a população total, da renda mais baixa até a renda mais alta, e divide-se a população em dez grupos iguais; o primeiro decil mostra a renda máxima nos primeiros 10% da população de renda mais baixa; o segundo decil, nos primeiros 20%; e assim por diante.

10. Pesquisa realizada pelo Ipea nos meses de agosto e setembro de 2013 (não publicada), em empreendimentos entregues há seis meses, no mínimo, por solicitação da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades (Municipalidades); amostra de 7.620 UHs, de abrangência nacional.

TABELA 1

Valores dos decis de renda domiciliar (domicílios até três SM): todos os domicílios da PNAD 2012, domicílios em cada componente do *deficit* habitacional (2012) e MCMV-FAR 2013
(Em R\$)

Decis	PNAD	Precariedade	Coabitação	Ônus excessivo	Adensamento	MCMV-FAR (2013)
1	502	166	0	400	422	365
2	622	350	166	622	660	547
3	772	600	450	622	788	618
4	900	622	622	734	852	618
5	1.050	700	700	822	980	711
6	1.216	794	822	957	1.114	766
7	1.330	902	1.000	1.100	1.250	912
8	1.500	1.230	1.232	1.244	1.400	1.094
9	1.672	1.480	1.500	1.500	1.604	1.322
10	1.866	1.866	1.866	1.866	1.866	1.841

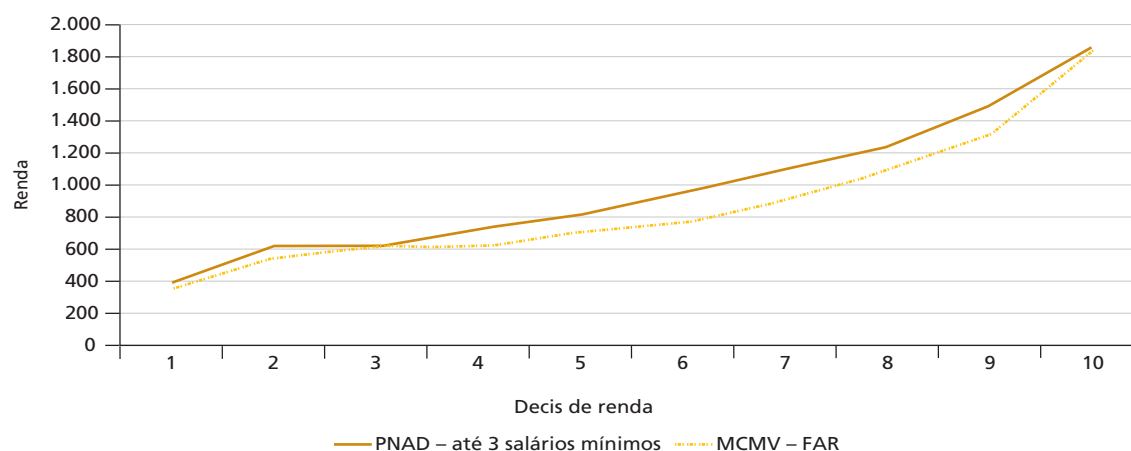
Fonte: IBGE (2012) e pesquisa realizada pelo Ipea, em 2013, por solicitação da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do MCidades (não publicada). Valores deflacionados de 2012.

Elaboração dos autores.

Constata-se que distribuição da renda entre os beneficiários do MCMV-FAR mostra algum descolamento em relação à distribuição da renda dos domicílios mais pobres da população, que recebem até três salários mínimos, o que pode ser interpretado como um aspecto positivo do programa: no gráfico 1, a curva da renda dos beneficiários abaixo da curva da população total (PNAD) demonstra que a renda dos primeiros é menor. Cerca de 70% dos beneficiários mais pobres do programa têm renda máxima equivalente aos 40% dos brasileiros mais pobres da faixa de renda até três SMs, segundo a PNAD. Ou seja, os dados analisados indicam que haveria uma priorização de famílias de menor renda no atendimento por esta modalidade.

GRÁFICO 1

Decis de renda domiciliar (domicílios até três SMs): todos os domicílios da PNAD 2012 e do MCMV-FAR 2013
(Em R\$)

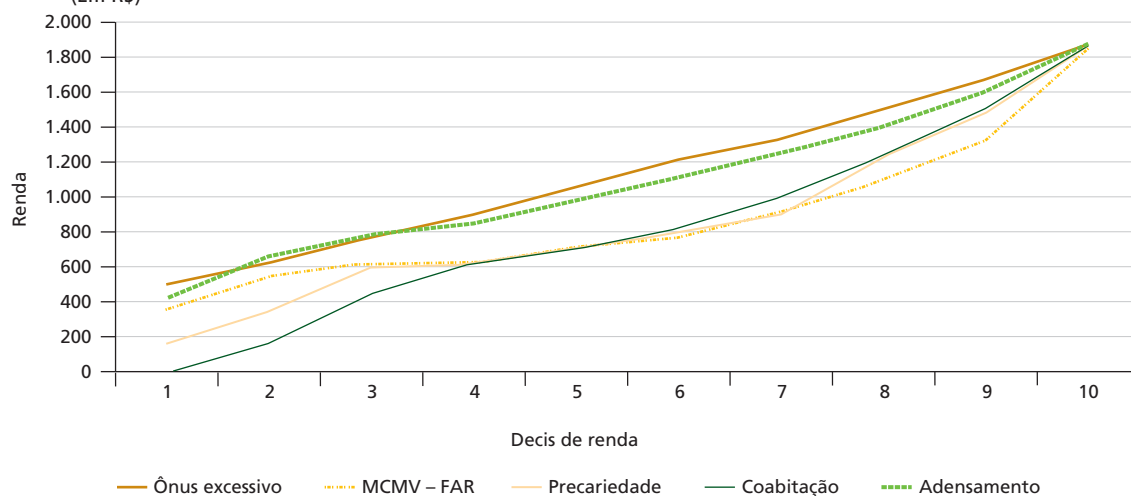


Fonte: IBGE (2012) e pesquisa realizada pelo Ipea, em 2013, por solicitação da SNH/MCidades (não publicada). Valores deflacionados de 2012.
Elaboração dos autores.

O gráfico 2 compara a distribuição da renda domiciliar dos beneficiários do MCMV-FAR com as respectivas distribuições da renda dos domicílios em cada um dos componentes do *deficit* habitacional, todos limitados à renda domiciliar máxima de três SMs. Nesse sentido, as curvas dos domicílios em ônus e adensamento excessivos apresentam-se acima da curva dos domicílios do MCMV-FAR, dos mesmos decis. Já as curvas dos demais componentes apresentam maior proximidade à curva do MCMV-FAR, o que sugere maior aderência do programa aos componentes de precariedade habitacional e coabitação, ainda que, nos primeiros decis, a renda dos domicílios nessa situação esteja bem abaixo da curva do MCMV-FAR, denotando dificuldades em seu atendimento.

GRÁFICO 2

Decis de renda domiciliar (domicílios até três SMs): domicílios em cada componente do *deficit* habitacional em 2012 e MCMV-FAR 2013
(Em R\$)



Fonte: IBGE (2012) e pesquisa realizada pelo Ipea, em 2013, por solicitação da SNH/MCidades (não publicada). Valores deflacionados de 2012. Elaboração dos autores.

Enfim, os dados apresentados vêm corroborar relatos divulgados sobre o MCMV entre os conselheiros do CNC, assim como discussões acadêmicas – por exemplo, os estudos organizados por Cardoso (2013). É importante reafirmar a distinta localização dos diferentes grupos que compõem o *deficit* habitacional, tanto no contexto intraurbano quanto regionalmente, revelando a necessidade de políticas específicas para cada uma das situações, sobretudo para o ônus excessivo, especialmente levando em conta que já está explicitada pelo MCidades a limitação do programa para atender a este componente do *deficit* habitacional.¹¹

11. Conforme notícia publicada em 7 de julho de 2014, "O ministério [das Cidades] informou que o programa usa o *deficit* habitacional das pessoas com renda de até R\$ 1.600 feito pela Fundação João Pinheiro como referência para distribuição de metas, mas diz que, apesar disso, não considera que seja o melhor indicador para medir o sucesso do programa. 'O enfrentamento do *deficit* é uma ação de longo prazo e existem componentes do *deficit*, como o ônus excessivo com aluguel, que o programa não pretende atacar'" (Madeiro, 2014).

3.3 A política habitacional não mira (apenas) o *deficit* habitacional

É fato que a seleção de famílias, para receberem o benefício da casa própria, ainda que siga critérios de prioridade, não necessariamente leva em conta que a família candidata a receber o benefício provenha de situação de moradia anterior que caracterize sua inclusão no *deficit* habitacional ou, ainda, outros critérios complementares que denotem prioridade de atendimento. Como demonstrado anteriormente, o MCMV, a depender da modalidade e da faixa de renda, é mais ajustado à demanda habitacional que propriamente ao *deficit*.

É possível que a ampliação do crédito habitacional, que não é exclusiva para o MCMV-FAR, mas é especialmente acentuada em sua faixa de atendimento, capte, além do *deficit*, parcela da demanda demográfica presente ou futura, podendo-se cogitar que acelere a constituição de novos domicílios. É importante lembrar que o PlanHab, além de estabelecer como meta o atendimento de todas as famílias em *deficit* habitacional até 2023, estimou a demanda demográfica nesse período (2007-2023) em 27 milhões de unidades, tendo como premissa que cada família que se formasse corresponderia a formação de um domicílio (Brasil, 2009). Tal valor equivale a cerca de 3,4 vezes o quantitativo do *deficit* habitacional em 2006, utilizado pelo PlanHab.

Assim, o atendimento da demanda demográfica, por si só, não caracteriza um ponto negativo, uma vez que, se não atendida em tempo e em condições adequadas, poderia vir a constituir *deficit*. Quer-se revelar, tão somente, que o foco principal da política habitacional pode mostrar-se impreciso.

3.4 Soluções massificadas de HIS vão contra diversidades urbanas, organizacionais e familiares

Analisando-se o conjunto de soluções de arquitetura apresentadas pelo MCMV-FAR, verifica-se que os empreendimentos com apartamentos são bastante frequentes – 36,6% do total das UHs do MCMV-FAR entregues até o final de 2012¹² –, ainda que seja majoritária a construção de UHs unifamiliares. Não obstante a racionalização do processo construtivo e do uso dos terrenos, permitindo a diluição de seu valor entre as unidades habitacionais, quando se trata de apartamentos, observam diferenças entre as tipologias no que toca aos impactos do morar no orçamento das famílias.

A tabela 2 apresenta dados relativos à distribuição em decis dos domicílios constituídos pelas unidades habitacionais produzidas pelo MCMV-FAR, considerando-se a renda domiciliar. O valor das despesas com habitação (prestação, condomínio, água e luz) em cada decil está apresentado conforme dois grupos: um constituído apenas por apartamentos e, outro, pelas demais soluções habitacionais. Inicialmente, constata-se que a renda domiciliar nos apartamentos é, em média, 8% superior à renda do outro grupo, sendo que a diferença é maior para os dois primeiros decis, nos quais chega a cerca de 15%. O impacto das despesas com habitação, entre os dois grupos, é semelhante no primeiro decil, que compromete aproximadamente 37% do rendimento com

12. Conforme dados fornecidos pela SNH e utilizados em pesquisa realizada pelo Ipea, em 2013, anteriormente citada.

essas despesas. A partir do segundo decil, há um descolamento entre os valores calculados para os dois grupos, sendo que a porcentagem da renda comprometida com as despesas habitacionais é, em praticamente todos os decis, maior para os moradores de apartamentos.

TABELA 2

Valores medianos da renda domiciliar e das despesas com habitação, conforme o tipo de unidade habitacional, por decis da renda domiciliar; renda domiciliar comprometida com as despesas habitacionais

Decis	Apartamento			Outros		
	Renda (R\$)	Despesas com habitação (R\$)	%	Renda (R\$)	Despesas com habitação (R\$)	%
1	300	110	36,67	300	111	37,00
2	600	184	30,67	600	126	21,00
3	678	165	24,34	678	124	18,29
4	700	192	27,43	679	162	23,86
5	800	150	18,75	700	150	21,43
6	900	210	23,33	800	135	16,88
7	1.000	202	20,20	878	135	15,38
8	1.200	225	18,75	1.000	158	15,80
9	1.400	185	13,21	1.278	158	12,36
10	1.840	206	11,20	1.500	164	10,93

Fonte: Pesquisa realizada pelo Ipea, em 2013, por solicitação da SNH/MCidades (não publicada).
Elaboração dos autores.

Não há, no estudo do Ipea, dados que permitam a individualização das despesas com o pagamento de condomínio. Contudo, é bastante provável que a diferença do comprometimento da renda seja motivada por isto. Desse modo, pode-se afirmar que a racionalização do processo construtivo e o uso mais intensivo de terrenos trazem consigo um maior ônus financeiro às famílias.

As unidades habitacionais do MCMV-FAR, de modo geral, têm padronização que diminui os custos ao mínimo, mas que pode deixar de atender às necessidades das famílias que não se enquadram em um padrão médio. Por seu turno, soluções mais econômicas, por exemplo, que combinem lotes urbanizados em municípios onde o preço dos terrenos seja relativamente baixo, cesta de materiais de construção e assistência técnica, como propostas pelo PlanHab, não vêm tendo utilização em grande escala. Verificou-se que outro aspecto das soluções massificadas está caracterizado pela priorização da produção habitacional por empreiteiras, frente a outras formas elencadas pelo PlanHab (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013): a produção do MCMV para a faixa I já havia, em 2012, excedido as metas previstas pelo PlanHab para produção habitacional a cargo de empreiteiras,¹³ visando ao atendimento do *deficit* habitacional em todos os tipos de municípios com menos de 100 mil habitantes e fora de regiões metropolitanas.¹⁴

Os tópicos tratados, em seu conjunto, revelam que há espaço para outras soluções de habitação – tipologias construtivas, arranjos organizacionais e de financiamento, formas

13. Somando-se unidades habitacionais contratadas pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e selecionadas em oferta pública de recursos (OPR).

14. Correspondentes aos tipos F, G, H, I, J e K do PlanHab.

de posse da moradia etc. – na política habitacional brasileira para as famílias de baixa renda; soluções que poderiam dar conta de lacunas observadas no período recente, no qual predominam e contrastam, por um lado, o uso da propriedade plena do bem habitacional e, por outro, o afastamento dos beneficiários dos processos decisórios relacionados à moradia.

Dois caminhos serão apresentados: o primeiro já vem sendo trilhado e o que se pretende aqui é alargá-lo e torná-lo uma via (mais) permanente, e se refere à PSM. O segundo já foi objeto de iniciativas do governo federal consolidadas parcialmente na resolução do CNC que institui o Serviço de Moradia Social (SMS).

Em ambos os casos, dois elementos importantes são enfocados de maneira distinta daquilo que vem sendo realizado. A primeira questão está relacionada com a localização, o custo da terra e a propriedade privada como alternativa única de produção habitacional, onerosa e segregadora, dadas as condições históricas de uso e ocupação do solo das cidades brasileiras. A segunda questão está associada à maneira como os empreendimentos são propostos e geridos – ou seja, à produção exclusivamente capitalista de produtos da política social, por um lado, ou à produção social de produtos desta política, por outro lado, e suas distinções, seus limites e suas abrangências.

4 PROGRAMAS E AÇÕES ALTERNATIVOS NA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL

4.1 Produção social da moradia

O conceito de produção social da moradia compreende formas variadas de produção da habitação que podem envolver em maior ou menor grau “circuitos superiores” (Santos, 2004) da economia, sejam públicos ou privados, sobretudo na definição do financiamento, mas que guardam a organização do processo e a definição das principais diretrizes do projeto e do pós-morar nas mãos e nos mecanismos de organização coletiva dos próprios moradores (Balbim e Krause, 2010).

Uma periodização da produção habitacional (Balbim e Krause, 2010) mostra que a PSM apenas passou a receber atenção do aparato estatal no fim da década de 1970. O reconhecimento da incapacidade de atender a população de menor renda foi tardio e levou à utilização de formas de financiamento da autoconstrução, já amplamente utilizada como mecanismo de acesso à moradia pelas classes baixas e, naquele momento, reconhecida, ainda como um mecanismo paliativo, dentro dos programas ditos especiais – Programa de Financiamento do Lote Urbanizado (PROFILURB), Programa de Erradicação da Subhabitação (Promorar) e Programa João de Barro.

Por sua vez, o tratamento de questões fundiárias e habitacionais, afeito à noção de PSM, logo se fez presente na agenda de mobilização e luta da sociedade civil organizada, como mostra o documento *Solo urbano e ação pastoral*, lançado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) em 1982 (Balbim e Krause, 2010).¹⁵ Além disso, os movimentos populares incluíram

15. O documento sugeria reformas, tais como: regularização fundiária sem ônus ao morador; formas alternativas de urbanização; adoção do mutirão; loteamentos populares dotados de infraestrutura; condicionamento da propriedade ao cumprimento de sua função social; repressão ao abuso do poder econômico no mercado imobiliário; e controle do uso do solo para evitar a ociosidade de terrenos e a especulação imobiliária (Balbim e Krause, 2010).

propostas de programas autogestionários de habitação desde a I Caravana da Moradia a Brasília, em 1988, reivindicação que coexistiu com o longo trâmite do projeto de lei (PL) de iniciativa popular pela criação de um fundo nacional de moradia popular, que também previa formas autogestionárias de produção da moradia (Mineiro e Rodrigues, 2012). Apresentado em 1991, o PL somente foi aprovado em 2005, como Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – incluindo fundo e conselho –, e necessitou ser posteriormente alterado pela Lei nº 11.578/2007, para que pudesse apoiar a produção de moradia em autogestão, ou a PSM.

Mais recentemente, as formas autogestionárias de PSM vêm recebendo apoio do governo federal. O PCS, criado em 2004, recebeu inicialmente cerca de 2 mil propostas de produção habitacional por meio de cooperativas e associações, somando mais de R\$ 2,2 bilhões de demanda ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) – o que foi indicador, ao mesmo tempo, de forte articulação dos movimentos sociais e de grande demanda reprimida. Contudo, as contratações do PCS até cerca de seis anos depois da primeira chamada de propostas, totalizaram pouco menos de 22 mil UHs, com valor de financiamento das obras de R\$ 382 milhões.¹⁶

Ainda em 2004, cooperativas e associações passaram a disputar recursos do FGTS, especialmente subsídios do fundo, cuja distribuição foi regulamentada por meio das chamadas *operações coletivas*. O atendimento foi muito mais representativo às cooperativas atuantes em área rural, o que, somado à discricionariedade do agente financiador na priorização de propostas (Balbim e Krause, 2010), justifica a crítica feita no PlanHab, quanto à ineficácia das *operações coletivas* no enfrentamento das necessidades habitacionais mais graves, especialmente em metrópoles (Brasil, 2009).

Enquanto isso, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social também passou a financiar projetos de produção em autogestão, por meio da Ação de Produção Social da Moradia (APSM). Duas seleções de propostas foram realizadas, em 2008 e 2009: a primeira, no valor total de R\$ 115 milhões – contrastando com o total das propostas apresentadas em uma pré-seleção, no valor de quase R\$ 1,7 bilhão, em nova demonstração da existência de demanda reprimida – e a segunda, no valor total de R\$ 81 milhões.

Em 2009, foi criado o MCMV-Entidades, cuja situação informada pelo MCidades, até 8 de abril de 2014, mostra seleções e contratações, com os beneficiários finais, de projetos para produção de 16.128 unidades habitacionais, com recursos de quase R\$ 688 milhões do FDS.

Não obstante a demanda reprimida, constata-se que cresceu o apoio à produção habitacional por autogestão, ao mesmo tempo em que as condições oferecidas aos beneficiários se tornaram mais favoráveis, destacando-se que o limite do valor de financiamento máximo por UH cresceu de R\$ 30 mil no PCS¹⁷ para R\$ 76 mil no MCMV-E.¹⁸ Isto permite a produção de unidades com melhor qualidade, ainda que o valor deva comportar o custo dos terrenos, que teve crescimento acentuado no período.

16. Dados disponíveis em: <<http://goo.gl/ckP9LX>>.

17. Resolução nº 163, de 14 de julho de 2010, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS).

18. Resolução nº 194, de 12 de dezembro de 2012, do CCFDS.

Da situação de inexistência de política dedicada à PSM, passando por ações paliativas de financiamento individual de materiais para a autoconstrução, até a aprovação de legislação específica e a criação de uma sequência de programas voltados para a PSM, ainda que minoritários, verifica-se um reconhecimento deste mecanismo como integrante dos *circuitos superiores* da economia urbana.

Contudo, a distribuição da produção autogestionária, entre as UFs, não muda muito entre os programas que vêm se sucedendo, pois depende de uma organização social preexistente, que encontra dificuldades em difundir-se a partir dos estados e das cidades com maior histórico de luta por moradia (Ferreira, 2012). Tais organizações são encontradas, por exemplo, no Rio Grande do Sul e em São Paulo, onde se encontram as principais lideranças dos movimentos nacionais de luta por moradia. Mas são casos particulares, não podendo ser tomados como característicos de todo o Brasil, apesar dos esforços na realização de encontros nacionais sobre o tema, promovidos por alguns dos movimentos sociais, ou, ainda, em função da capacidade organizacional promovida pelo CNC, desde 2004.

Conforme Camargo (2013), estaria presente uma ideia crescente de *profissionalização* das entidades, o que vem acarretando mudanças em sua organização. Há quem veja tal mudança como necessária para aumentar a capacidade de canalizar os recursos do MCMV, o que deve ser contemporizado e visto de uma perspectiva mais abrangente, não tomando um ou outro depoimento como um reflexo do entendimento majoritário. Pensar que a produção de habitações via entidades e movimentos sociais se profissionaliza a ponto do produto ser *igual ao de mercado* permite uma variedade de interpretações. Para além de uma primeira conotação que poderia ser positiva, verificar que os produtos entregues pela produção capitalista são massificados, com menores áreas e localizações mais distantes, traria uma conotação bastante negativa para a produção social.

Historicamente, pode-se questionar se o tratamento das entidades de maneira similar ao das empresas não seria uma maneira de esvaziar o *social* do arranjo desses agentes. Cabe, também, lembrar a crítica de Mineiro e Rodrigues (2012), quanto à falta de distinção em normativos de trabalho social dos programas, uma vez que em modalidades autogestionárias cada uma das famílias deveria se inserir como um agente do processo, e não como um mero *beneficiário*.

Há também diferentes formas de organização, o que sugere que haja diferentes interpretações de *autogestão*. Neste sentido, Lago (2012) identifica cinco combinações que envolvem formas autogestionárias de produção da moradia, sendo que nenhuma envolve *cooperação* integral na idealização, na gestão e na execução das obras. Outro aspecto que se afasta da cooperação é a ausência de cooperativas de trabalhadores, o que demonstra que faltam articulações no processo produtivo no setor.

Por fim, talvez a maior fragilidade da PSM esteja relacionada à posse da terra. Há relatos frequentes da disputa desigual das entidades organizadoras com outros atores mais *capitalizados*, restando às entidades as *sobras* do mercado fundiário, o que se traduz em localização mais periférica dos empreendimentos que as entidades esperariam a princípio (Wartchow, 2012).

É importante ressaltar que essa questão já vem sendo tratada pela política habitacional, uma vez que o MCMV-E inclui modalidades de contratação direta com a entidade organizadora, para aquisição de terreno, serviços preliminares e mesmo produção habitacional. Verifica-se forte utilização destas modalidades em locais onde o preço dos terrenos é maior, como na Região Metropolitana de São Paulo.¹⁹ Contudo, o uso dessas modalidades ainda está condicionado à futura contratação com os beneficiários finais, momento em que a EO deixa de ser sua *substituta*. Um avanço, neste caso, seria a manutenção desta entidade como sujeito do processo: um caminho possível – e integrante da agenda recente do movimento de moradia – chegaria à propriedade coletiva dos conjuntos habitacionais produzidos.²⁰ Trata-se, inclusive, de proposta já apresentada no âmbito do CNC, cuja utilização dependeria da existência de bases e motivações sociais, bem como da utilização de novas formas de garantia dos financiamentos, desde que a própria EO viesse a ser constituída apenas pelos moradores. Entende-se que este seria o advento de um verdadeiro *crédito solidário*, em contraposição aos programas autogestionários do período recente.

Para que isso possa acontecer, é claro que as bases necessitarão ser construídas – e outro eixo da política habitacional deverá ser reforçado, capacitando as entidades para operarem em bases realmente autogestionárias, priorizando-se, por exemplo, propostas de produção habitacional em que a cooperação esteja mais presente na execução das obras.

Compreende-se que inovações no marco fundiário também poderão trazer novas possibilidades e modalidades, incluindo-se a doação de terrenos ao FDS, como já está instituído nas operações do MCMV com recursos do FAR. Também caberia cogitar a retomada de regimes de arrendamento, entendendo-se que as entidades, pelo menos aquelas com vínculos mais fortes e históricos ao movimento, terão boa aceitação desse regime – cabe lembrar que já em 2003 a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) apresentou ao MCidades uma proposta de adaptação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) para a autogestão (Mineiro e Rodrigues, 2012).

Em suma, há ainda um espaço para mudanças, que merece ser ocupado, de modo que as formas autogestionárias de produção da moradia possam contribuir para um processo mais completo de produção (social) do espaço urbano.

4.2 Serviço de locação social

Serviço de locação social foi o nome dado no CNC à proposição de política feita a partir de debates sobre ônus excessivo com aluguel e localização de empreendimentos habitacionais para baixa renda em áreas centrais, sobretudo a partir da reforma de imóveis vazios ou subutilizados.

19. O valor total de seleções e contratações diretas com as entidades organizadoras (EOs) chega, conforme a posição informada pelo MCidades, em 8 de abril de 2014, a R\$ 1,733 bilhões, em comparação com os cerca de R\$ 688 milhões de seleções e contratações com pessoas físicas.

20. Para a União Nacional por Moradia Popular (UNMP, 2014), a propriedade coletiva faz com que a “família não [seja] proprietária de sua casa, mas de toda a sua comunidade”.

A partir de 2008, consolida-se em parte do MCidades²¹ e do CNC o entendimento de que há falta de linhas de investimentos e de ações e programas, com objetivo específico de reabilitação de imóveis e localização central. Este entendimento foi construído ao longo dos anos em que o MCidades se viu diante de inúmeras demandas sociais para recuperação de imóveis em centros urbanos, com fins de moradia, fazendo frente a três grandes questões: o grande número de imóveis vazios e subutilizados nas áreas centrais, muitos deles públicos; a deterioração dessas áreas por conta da degradação do seu patrimônio edilício; e a necessidade de prover habitação próximo aos empregos, contribuindo para a qualidade de vida das famílias e para a redução dos deslocamentos cotidianos.

Como primeira consequência de debates e pressões que vinha sofrendo parcela do MCidades, em dezembro de 2008, foi realizado o Seminário Internacional de Locação Social, com a presença de cinco países (França, Itália, África do Sul, Uruguai e Brasil) e exposições de gestores, consultores, lideranças de movimentos sociais e empresários.

Após a realização do seminário, e ao longo de todo o primeiro semestre de 2009, foram realizadas diversas reuniões entre o MCidades, os movimentos sociais, os gestores de municípios e estados, o CNC e os outros ministérios, com o objetivo de elaborar uma proposta de programa/ação de locação social.

Surge desse histórico o Serviço de Moradia Social, aprovado em resolução recomendada do CNC, em junho de 2009, que define o serviço, dá os princípios, objetivos, diretrizes e formas de organização e recomenda ao MCidades a criação de grupo de trabalho no âmbito do conselho para elaborar um programa específico sobre o tema.

Esse grupo de trabalho foi criado em 2009 e formalmente continua ativo até a presente data. Entretanto não há informações de avanços efetivos que tenham acontecido desde então. Ainda assim, o tema da locação social não deixou de ser pauta de reivindicações. Na reunião do Comitê Técnico de Habitação do CNC, em 24 de julho de 2014, quando eram relatados os debates de recente encontro promovido pelo governo federal para discutir a revisão do MCMV, em preparação de sua terceira fase, foram apresentadas propostas tanto de locação social quanto de propriedade coletiva de empreendimentos. Nesta reunião, foi apontada que a locação social seria inserida na terceira fase do MCMV, com o objetivo de atingir uma população em vulnerabilidade social, realizando a integração com outras políticas sociais.

Há, nessa forma de assumir o tema, uma restrição desse mecanismo apenas a públicos vulneráveis, revelando assim uma visão da locação social, sobretudo, como política de assistência social, e não como política de moradia. Esta visão está, de certa maneira, expressa no PL nº 6.342, apresentado na Câmara dos Deputados em novembro de 2009, constituindo atualmente a expressão mais terminada de uma política de locação social no país. Entretanto,

21. Esse entendimento estava mais assentado nas áreas de planejamento urbano, mobilidade e destinação de imóveis públicos, do que efetivamente junto aos gestores da política habitacional do MCidades. Este fato é tão ou mais verdadeiro quando se analisam os objetivos de cada uma dessas áreas – ou seja, os responsáveis pela política habitacional estiveram sempre mais focados na produção de novas unidades habitacionais em regime de propriedade plena.

para além desta visão assistencialista, o PL nº 6.342 trata de tema distinto do originalmente pensado e consolidado pelo Executivo, uma vez que assume como base de sua organização o quadro normativo da Lei do Inquilinato, com as restrições que isto implica.

O entendimento que se quer clarear, acerca da locação social, supera a confusão entre uma política habitacional e uma política assistencial ou emergencial, que é o caso do chamado bolsa aluguel, um benefício temporário, destinado a estratos específicos e sob condicionantes, seja em função de desastres naturais, seja em função da necessidade de realocação por conta de obras etc.

Em linhas gerais, locação social consiste em um programa ou ação de Estado, podendo haver parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio de pagamento de taxas e/ou aluguel. Estes pagamentos podem ser ou não subsidiados, de maneira direta (orçamento) ou indireta (contribuições e diferentes taxas cobradas num parque locatício), sem haver a transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário. Locação social refere-se a um serviço, ofertado a beneficiários finais, sendo necessária a definição do público-alvo para a configuração exata tanto dos benefícios quanto dos subsídios que os assegurem.

Ressalta-se o caráter inovador, nos padrões brasileiros, do entendimento da moradia como um serviço. As políticas habitacionais e o mercado de imóveis residenciais no Brasil tratam historicamente a habitação exclusivamente como bem de consumo e distinto: imóvel, indivisível, multidimensional e durável, “(...) um bem essencial na promoção de condições de vida digna da população. (...) um alto investimento, sendo muitas vezes o ativo de maior valor de posse de uma família, conquistado durante longos anos” (Nadalin e Balbim, 2011).

Um resultado direto da expansão frequente das fronteiras das cidades foi o surgimento de um parque imobiliário vazio, subutilizado e especulativo, que, somado às transformações econômicas no território, resultou no esvaziamento de áreas urbanas consolidadas e proporcionou a perda de população e a diminuição das atividades formais de trabalho. Em 2006, a Fundação João Pinheiro contabilizou um total de 5 milhões de domicílios como imóveis vagos.²²

Desde 2003, foram empreendidos esforços, no âmbito do governo federal, por meio da edição de medidas provisórias, da instituição de grupos de trabalho interministeriais e do aprimoramento do marco jurídico, para a disponibilização de parte do estoque imobiliário público vazio em áreas urbanas, constituído em 2009 de cerca de 600 mil imóveis do patrimônio da União e 5.541 imóveis do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), para programas habitacionais de interesse social.

Tais esforços têm sido insuficientes para viabilizar empreendimentos de baixa renda. Isto acontece, em parte, devido ao alto preço da terra no entorno, que eleva o valor de aquisição do imóvel em função das avaliações que são feitas, preferencialmente pelo método comparativo; e, em parte, em razão do volume dos investimentos necessários para a recuperação

22. Do total, 87,9% estariam em condições de serem ocupados (Brasil, 2009). Em 2010, a Fundação João Pinheiro informou a existência de 4,66 milhões de domicílios vagos em áreas urbanas, mas sem especificar quantos estão em condições de ser ocupados. Ver o aplicativo da Fundação João Pinheiro *Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010*.

e a adequação de imóveis em péssimo estado, inviabilizando a produção de unidades pelos valores máximos estabelecidos pelos programas habitacionais existentes, sem falar das dificuldades de regularização documental dos imóveis.

Entretanto, é certo que, para a população de baixa renda, a localização central é preponderante para o desenvolvimento de atividades econômicas. Segundo pesquisa realizada em 92 imóveis encortiçados de São Paulo (Kohara, 1999), 48% dos moradores iam trabalhar a pé e quase 75% gastavam menos de trinta minutos no trajeto para o trabalho, ainda que às expensas do pagamento de alugueis excessivos.

O alto valor da terra, aliado à necessidade de otimização de gastos com deslocamento, impulsiona o crescimento de um mercado de aluguel informal de alta rentabilidade. Mais uma vez, cabe lembrar a grande participação do componente ônus excessivo com aluguel no *deficit* habitacional brasileiro. A análise da evolução dos dados sobre habitação nas PNADs 2007-2012 revela que o ônus excessivo foi o único componente que apresentou elevação no período, com aumento aproximado de 30% em cinco anos (Lima Neto, Furtado e Krause, 2013).

Considerando que a população mais atingida pela carência de opções dignas de moradia se situa na faixa de renda familiar até três SMs, destaca-se a necessidade de se desenhar políticas públicas que extrapolem a provisão de habitação via transferência da propriedade. Reitera-se aqui que a demanda a ser gerada pelo crescimento populacional estimado entre 2007 e 2023, para além do *deficit* habitacional acumulado, exigirá a produção de 27 milhões de novas unidades, segundo o PlanHab. A locação social é uma das alternativas que poderiam ser consideradas, pois tem capacidade de recuperação do estoque imobiliário antigo, do patrimônio histórico e de reabilitar territórios degradados, sem a necessidade de repassar ao beneficiário o ônus da aquisição da terra, e contribuir para a regulação do mercado formal e informal de aluguéis.

Na formulação dessa política, a exemplo da importância que o trabalho social adquiriu na urbanização de favelas no PAC (Balbim *et al.*, 2013), é essencial a integração com as demais políticas sociais, inclusive de desenvolvimento econômico e geração de renda. Trata-se de tarefa a ser executada pelos atores em nível local a partir de oferta, pelos governos estaduais e federal, não apenas de recursos financeiros, mas também de um repertório de ações que possibilitem a coordenação e a gestão da diversidade de políticas e agentes.

Também é essencial a gestão da valorização do solo pelos municípios, que deveria ser condicionalidade para acesso aos recursos federais. No entanto, tal condicionalidade se traduziu apenas como diretrizes e o SNHIS tornou-se uma peça assessoria na execução da política liderada pelo MCMV (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013). Outra possibilidade para ampliar o estoque passa pela constituição de bancos de terras, apropriando-se de imóveis localizados em áreas degradadas e/ou em situação de dívida fiscal.

Como retratado no organograma 1, um programa de locação social, a exemplo de um efetivo programa de produção social da moradia, requer a revisão de vários princípios há décadas norteadores das políticas públicas no país. Entretanto, nenhuma dessas propostas é por si

revolucionária, no sentido de rompimento com os paradigmas colocados. Mecanismos de acesso à terra, para viabilizar a melhor localização em qualquer dos casos apresentados, estão regulamentados desde 2001 no Estatuto da Cidade, assim como seu principal norteador, que é a função social da propriedade. Outro ponto extremamente importante para a proposta do SMS, e que se soma à de PSM, é o necessário reforço institucional das entidades sem fins lucrativos, em suas diversas formas, e o papel que podem vir a exercer na estruturação de novos fazeres na política habitacional.

ORGANOGRAMA 1

Proposta de organização do Programa Nacional de Serviço de Moradia Social



Fonte: debates do tema no CNC em 2009.
Elaboração dos autores.

Coloca-se como desafio, enfim, construir em todos os setores da sociedade o entendimento de que a moradia, compreendida como parte integrante de uma rede social de apoio à população, pode ser também um serviço público, no qual o Estado deva ser o ator principal, seja de forma direta, seja por meio de parcerias.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política habitacional no Brasil, ao longo dos últimos anos, vem se estruturando de maneira bastante robusta, superando em volume a outra grande experiência de apoio à produção habitacional que este país já viveu, com a atuação do Banco Nacional da Habitação nas décadas de 1960 e 1970 e em meados dos 1980. Contudo, há de se revelar que este esforço ainda não cobre todos os grupos sociais e realidades urbanas apresentados no país, deixando um sem número de famílias à margem da política habitacional, incorrendo no ônus excessivo e na coabitação para solucionar as suas necessidades de moradia.

O programa MCMV vem imprimindo uma lógica racionalizadora de todo o sistema de produção habitacional, baseada na contratação de empreiteiras pelos bancos públicos e na entrega de unidades habitacionais como produtos que beneficiam as famílias, isoladamente. Por sua vez, outras formas de produção se tornaram marginais no debate, ocasionando prejuízos àquelas famílias que necessitam de alternativas à produção de grandes conjuntos habitacionais periféricos.

Inúmeros outros prejuízos também são causados ao conjunto de nossas cidades – reforço do processo de periferização, acirramento do mercado imobiliário e imposição da necessidade de realização de mais e mais viagens cotidianas para ligar o local do emprego, do estudo etc. ao distante local de moradia –, sem contar que se perdem oportunidades de inovação, que poderiam estar sendo gestadas em formas alternativas de acesso à moradia.

Fica explícito que duas questões maiores deveriam ser enfrentadas para o aprimoramento da política habitacional: o papel da sociedade civil na produção habitacional e o regime de posse da moradia. Assim, foram apontadas neste capítulo formas de acesso à moradia que relativizam tanto a produção exclusivamente capitalista, quanto o acesso à propriedade como garantia da habitação. Das formas autogestionárias de produção, passando pela propriedade coletiva, até se pensar em moradia como um serviço, e não como um bem, há espaço para diversas inovações na política habitacional, que atingiriam grupos excluídos do atendimento nos padrões atuais.

Destaca-se que as propostas aqui endereçadas a essas questões não necessitam ser vistas isoladamente; ao contrário, poder-se-ia buscar uma variedade de arranjos, de modo a utilizá-las de modo combinado e, ainda, obtendo-se os benefícios característicos de cada uma.

REFERÊNCIAS

- BALBIM, R.; KRAUSE, C. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil e a sua produção social: desafios e perspectivas. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.
- BALBIM, R. *et al.* **Metodologia de avaliação de resultados**: o caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.903).
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 1998.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: MCidades, 2009.
- CAMARGO, C. M. Novas formas associativas na produção recente de moradia social no Brasil. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 15, n. 2, nov. 2013.
- CARDOSO, A. L. (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília: CEF, 2011.

FERREIRA, R. F. A autogestão habitacional no Brasil a partir do governo Lula: produção e agentes. *In: LAGO, L. C. (Org.). Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2012.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares**. Belo Horizonte: FJP, 2014. (Nota Técnica, n. 1).

IBGE – INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

KOHARA, L. **Rendimentos obtidos na locação e sublocação de cortiços**. 1999. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.853).

LAGO, L. C. Introdução. *In: LAGO, L. C. (Org.). Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2012.

LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 5).

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; FURTADO, B. A. Oferta e déficit habitacional de baixa renda: o caso recente para cinco regiões metropolitanas. *In: RESENDE, G. M. (Ed.). Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais*. Brasília: Ipea, 2014. v. 2. No prelo.

MADEIRO, C. Líderes em déficit habitacional fizeram menor uso do Minha Casa, Minha Vida. **Uol Notícias**, 7 jul. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/rXcr1i>>.

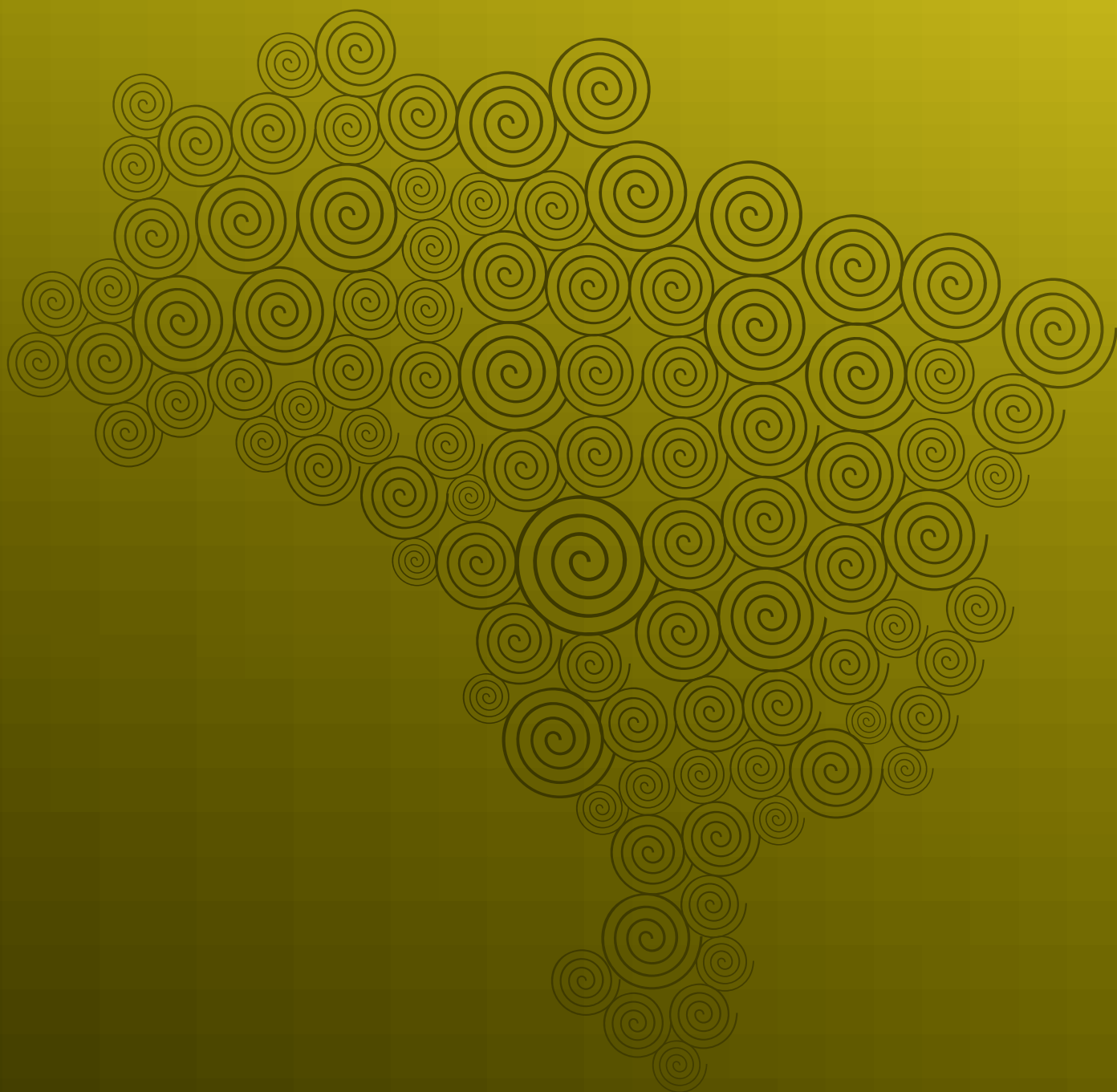
MINEIRO, E.; RODRIGUES, E. Do crédito solidário ao MCMV-Entidades: uma história em construção. *In: LAGO, L. C. (Org.). Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2012.

NADALIN, V. G.; BALBIM, R. Padrões espaciais da vacância residencial brasileira. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Brasília, n. 6, dez. 2011.

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. São Paulo: EDUSP, 2004.

UNMP – UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. **Autogestão, tema central do XII Encontro da UNPMP**. 27 maio 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/7IzsJH>>.

WARTCHOW, J. O acesso à terra para autogestão habitacional na Região Metropolitana de Porto Alegre: o caso do loteamento Vivendas São Tomé. *In: LAGO, L. C. (Org.). Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2012.



Parte III

ESTADO BRASILEIRO

DEZ ANOS DE REFORMAS NA JUSTIÇA: RESULTADOS E DESAFIOS

Alexandre Samy de Castro¹
Alexandre dos Santos Cunha²

1 INTRODUÇÃO

Em abril de 2003, o presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva declarou, com relação à Justiça brasileira, que “é preciso saber como funciona a caixa-preta desse Poder que se considera intocável”. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) havia consolidado um modelo de separação de poderes que garantia plena independência judicial, mas não havia avançado significativamente no sentido de enfrentar o cenário de “crise” abrangente do sistema, que se manifestava, desde os anos 1970, em morosidade, perda de credibilidade e baixos níveis de acesso à Justiça, entre outros problemas. Nesse contexto, difundiu-se a percepção acerca da necessidade de construir mecanismos de responsabilização ou controle social sobre o Poder Judiciário.

Originalmente apresentada em 1992, a Emenda Constitucional (EC) nº 45, denominada de Reforma do Judiciário, recebeu aprovação do Poder Legislativo apenas em dezembro de 2004.³ Além da alteração constitucional, o processo de reforma veio acompanhado de uma série de pactos de Estado, envolvendo todos os poderes da República, como meio para a resolução dos principais problemas identificados. Os eixos do I Pacto Republicano, celebrado em 2004, eram: *i*) implementação da reforma constitucional do Poder Judiciário; *ii*) simplificação do sistema recursal e dos procedimentos processuais; *iii*) ampliação da Defensoria Pública e melhoria do acesso à Justiça; *iv*) redução do impacto provocado pelas ações de execução fiscal sobre a carga de trabalho do Poder Judiciário; *v*) redução do tempo necessário ao pagamento de precatórios judiciais; *vi*) ação conjunta no combate a graves violações contra os direitos humanos; *vii*) ampliação dos níveis de informatização do sistema de Justiça; *viii*) produção de dados e indicadores estatísticos essenciais ao planejamento do sistema; e *ix*) coerência entre a atuação da administração pública e as orientações jurisprudenciais já consolidadas nos tribunais (Brasil, 2004).

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea.

3. Destacam-se no âmbito da reforma constitucional de 2004: a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do instituto da súmula vinculante; a federalização dos crimes contra os direitos humanos; o fortalecimento do juízo arbitral; a previsão de criação de varas agrárias; a instituição da repercussão geral como critério de admissibilidade ao recurso extraordinário; a garantia do princípio da eficiência e a outorga do direito à celeridade processual; a previsão de proporcionalidade entre o número de processos em tramitação, população atendida e quadro de magistrados; a distribuição de processos imediatamente após sua propositura; a extinção do recesso judicial e a manutenção ininterrupta das atividades do sistema de Justiça; e a obrigatoriedade de o Estado manter defensorias públicas autônomas, funcional e administrativamente.

Reforçando o enfrentamento a esses desafios, o II Pacto Republicano, contratado em 2009, procurava coordenar esforços com o objetivo de: *i)* garantir acesso universal à Justiça, especialmente aos mais necessitados; *ii)* aprimorar a prestação jurisdicional, mormente pela garantia do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos; e *iii)* aperfeiçoar e fortalecer as instituições de Estado para ampliar a efetividade do sistema penal no combate à violência e à criminalidade, por meio de políticas de segurança pública combinadas com ações sociais e proteção à dignidade da pessoa humana (Brasil, 2009).

Após dez anos de reformas normativas e institucionais de vulto, é importante avaliar os resultados dessa experiência. Qual a efetividade dessa sequência de reformas institucionais? Em que pontos a Justiça avançou, estagnou ou retrocedeu? Que mudanças sociais e políticas, exógenas à Justiça, impactaram a demanda pela garantia de direitos, ao longo dessa trajetória?

Em recente pesquisa de opinião realizada pelo Ipea (Sá e Silva, 2011), há indícios de que muitos dos problemas apontados permanecem sem solução efetiva. Em uma escala de zero a dez, a nota média atribuída pela população ao Poder Judiciário brasileiro foi de 4,5. Além disso, a pesquisa conclui que

a população brasileira apresenta uma avaliação bastante crítica da Justiça, revelada tanto por uma nota geral abaixo do ponto médio da escala, quanto por avaliações de dimensões específicas – em quesitos de rapidez, facilidade no acesso, custo, qualidade e Justiça das decisões, honestidade e punição da corrupção interna e imparcialidade, com o tratamento igualitário de todos os cidadãos; e essa percepção é, em princípio, generalizada na população e tende a ser mais intensa junto aos que já foram autores de ação na Justiça.

No mesmo sentido, os relatórios produzidos anualmente pelo Banco Mundial, denominados *Doing Business Reports*, e que comparam internacionalmente diferentes aspectos da regulação de negócios, inclusive a atuação da Justiça, sugerem que, entre 2006 e 2011, os indicadores de cumprimento judicial de contratos no Brasil sofreram importantes pioras, tanto quanto ao número de procedimentos necessários (que aumentou de 25 para 45) quanto ao tempo médio de duração (que passou de 546 para 616 dias).

Diante desse quadro, os objetivos deste capítulo são:

- 1) Apresentar um levantamento dos principais eixos de reforma judicial.
- 2) Apresentar evidências macro, com base nos dados produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sobre alguns resultados das reformas.
- 3) Discutir resultados obtidos em cada um dos principais eixos, do ponto de vista da economia política das reformas. Esta discussão será baseada em heurística, ou mecanismos de economia política debatidos pela literatura internacional (Santiso, 2003a; Sadek, 2001).

Em sua primeira parte, o capítulo parte de uma definição de reforma judicial, para em seguida catalogar os principais “eventos de reforma”, ou seja, as alterações normativas que procuraram transformar a Justiça. Sequencialmente, procede-se a uma análise descritiva da experiência de reforma judicial no Brasil, agrupando os eventos observados segundo eixos, tal como proposto por Santiso (2003b): independência, responsabilização, eficiência e acesso à Justiça.

Em seguida, discutem-se algumas evidências acerca da efetividade dessas reformas para cada um dos eixos propostos, procurando apreender o que dizem os números e as análises, quantitativas ou qualitativas, com relação ao tema.

2 REFORMAS DO PODER JUDICIÁRIO: CONCEITO, CARACTERIZAÇÃO E RESULTADOS

Para os fins deste capítulo, adota-se um conceito restrito de reforma judicial, que se limita ao conjunto de reformas normativas associadas à organização da Justiça e dos procedimentos judiciais. Existem conceitos mais abrangentes, envolvendo aspectos como novos paradigmas de políticas públicas, mudanças institucionais ou mudanças regulatórias. Esta conceituação mais abrangente frequentemente recebe o nome de reforma do Estado de Direito.⁴ Outra dimensão importante a ser incluída entre as possíveis reformas judiciais é a da jurisprudência. A transformação dos entendimentos jurisprudenciais de tribunais superiores pode ser tão ou mais relevante que mudanças legislativas, impactando tanto a demanda por prestação jurisdicional quanto a eficiência e a qualidade do serviço.

Entre as reformas judiciais executadas no Brasil e voltadas para ganhos de eficiência e ampliação do acesso à Justiça, são ressaltadas as que compõem as tabelas 1 e 2.

TABELA 1
Reformas judiciais no Brasil: eixo da eficiência/gestão (2004-2014)

Evento	Norma
Cria o CNJ	EC nº 45/2005
Altera o recurso de agravo	Lei nº 11.187/2005
Altera o procedimento de execução dos títulos judiciais	Lei nº 11.232/2005
Altera a interposição de recursos e o saneamento de nulidades processuais	Lei nº 11.276/2005
Altera o julgamento de recursos repetitivos	Lei nº 11.277/2006
Altera diversos procedimentos para ampliação da celeridade processual	Lei nº 11.280/2006
Altera o procedimento de execução de títulos extrajudiciais	Lei nº 11.382/2006
Regulamenta a súmula vinculante	Lei nº 11.417/2006
Regulamenta a repercussão geral	Lei nº 11.418/2006
Regulamenta o Processo Judicial Eletrônico	Lei nº 11.419/2006
Permite realização extrajudicial de inventário, partilha, separação e divórcio	Lei nº 11.441/2007
Torna obrigatório o depósito recursal para interposição de agravo de instrumento, na Justiça do Trabalho	Lei nº 12.275/2010
Cria o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP)	Lei nº 12.681/2012
Altera a interposição de recursos na Justiça do Trabalho	Lei nº 13.015/2014
Projeto de novo Código de Processo Penal (CPP)	Em discussão
Projeto de novo Código de Processo Civil (CPC)	Em discussão

Fonte: Diest/Ipea.

4. Enfoque semelhante ao adotado por Ungar (2002), que considera as reformas judiciais em um contexto global de governança do Estado, na qual o paradigma da ordem pública resultaria no "Estado cumpridor da lei". Exemplos desses elementos não judiciais seriam a polícia, o sistema prisional, o Ministério Público e a Defensoria Pública.

TABELA 2
Reformas judiciais no Brasil: eixo do acesso à Justiça/estrutura do Poder Judiciário (2004-2014)

Evento	Norma
Cria o CNJ	EC nº 45/2005
Expande a interiorização da Justiça Federal, com ênfase nos juizados especiais federais	Lei nº 12.011/2009
Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência	Lei nº 12.529/2011
Cria o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo	Lei nº 12.594/2012
Cria quatro novos tribunais regionais federais	EC nº73/2013
Expande a Defensoria Pública	EC nº 80/2014

Fonte: Diest/Ipea.

A implantação do CNJ representa um grande desafio no sentido do aprimoramento da gestão, do planejamento e da responsabilização da Justiça. Contudo, a partir de 2005, desencadeou-se uma sequência de reformas processuais importantes, baseadas na premissa de que o sistema recursal era bastante complexo, imprevisível e contribuía decididamente para a morosidade judicial. Em grande parte, essas reformas resultam da necessidade de regulamentar a EC nº 45/2004. Assim, vêm acompanhadas de um conjunto de medidas que procuram ampliar o acesso à Justiça, sem perder de vista a necessidade de melhorar a eficiência. Afinal, mudanças que redundem em melhores índices de cumprimento de direitos podem reduzir demandas judiciais; e inovações institucionais, como a criação dos juizados especiais, podem elevar a capacidade de atendimento aos jurisdicionados, inclusive a custos mais baixos.

O grande desafio para mensurar os impactos das reformas judiciais consiste em traçar um cenário contrafactual para os principais indicadores do sistema. Em outras palavras, isto significa verificar como teria se comportado a Justiça, caso as reformas não tivessem ocorrido. Este texto não apresenta cenários contrafactuais às reformas, que requerem uma análise desagregada dos dados, separando os indicadores por tribunais e por instâncias em um grau de detalhamento difícil de atingir, dada a precariedade das bases de dados existentes. No entanto, se os indicadores agregados gerados atualmente pelo sistema não possibilitam conclusões definitivas, sem dúvida indicam tendências resultantes do conjunto de reformas judiciais apresentado na seção 1.

Analisa-se aqui exclusivamente as tendências macro recentes, a partir dos dados compilados pela série *Justiça em Números*, elaborada pelo CNJ, relativas aos anos de 2004 a 2012. Devido a mudanças metodológicas importantes em diversos indicadores de alta relevância,⁵ a tabela 3 apresenta valores estimados, notadamente para o período inicial das séries, entre 2004 e 2008. Logo, a interpretação dos indicadores deve ser realizada em termos de tendências, sem preocupação com variações pontuais nas séries.

5. O conjunto de indicadores é o mesmo desde a introdução da Resolução CNJ nº 15/2006, mas houve alterações conceituais significativas a partir de 2009, em especial com a adoção da Resolução CNJ nº 76/2009. As principais mudanças foram: *i)* o indicador “despesas do Poder Judiciário” passou a incluir restos a pagar; *ii)* existe hoje um maior detalhamento de despesas, da força de trabalho e do quantitativo de magistrados; *iii)* passou a existir uma subdivisão de indicadores de litigiosidade por classes (conhecimento e execução; criminal e não criminal; fiscal e não fiscal); *iv)* incluíram-se dados sobre casos novos eletrônicos (Lei nº 11.419/2006); *v)* excluíram-se os “recursos internos” do cômputo dos “casos novos em 2º grau”; *vi)* incluíram-se as “execuções judiciais” entre os “casos novos de execução no 1º grau; *vii)* casos pendentes, antes contabilizados como pendentes de *juízo*, passaram a ser contabilizados como pendentes de *baixa*; *viii)* o conceito de carga de trabalho passou a incluir “recursos internos” e “incidentes” (novos e pendentes); e *ix)* a taxa de congestionamento passou a ser calculada com base no quantitativo de “processos baixados”, em vez de “sentenças”, e com “casos pendentes de baixa”, em vez de “casos pendentes de sentença”. Para mais detalhes, ver CNJ (2010, p. 13-16). As distorções decorrentes da não inclusão dos títulos executivos judiciais entre os casos novos anteriores a 2009 são atenuadas pelo fato de que, com a reforma de 2006 (Lei nº 12.232/2006), a execução da sentença passou a ser efetuada no mesmo processo judicial de conhecimento, sem nova distribuição.

Em que pese o discurso sobre a carga de trabalho crescente do Poder Judiciário, o número de casos novos por habitante cresceu a taxas bastante moderadas entre 2004 e 2012: 3,5% ao ano (a.a.), na Justiça Estadual; 1,1% a.a., na Justiça Federal, e 2.2% a.a., na Justiça do Trabalho. Esse ritmo de crescimento é consistentemente inferior ao do crescimento médio da economia brasileira durante o mesmo período, na casa dos 3,7% anuais. Trata-se, portanto, de um indicador que sugere que a demanda jurisdicional no Brasil encontra-se relativamente estabilizada e não mais apresenta a trajetória explosiva que caracterizou o período imediatamente posterior à CF/1988, a qual alguns creditam a “crise” atualmente enfrentada pelo sistema.

Se a demanda vem crescendo em níveis relativamente modestos e previsíveis, o indicador de taxa de congestionamento registra quase estabilidade ao longo do mesmo período, ainda que com viés negativo: a Justiça Estadual foi capaz de reduzi-la em apenas 0,2% a.a., em média. Nesse ritmo, levaria cerca de três séculos para eliminar a taxa de congestionamento observada no ano de 2012. Esse mesmo indicador, para a Justiça Federal, apresenta queda anual média de 0,6%, enquanto, na Justiça do Trabalho, a diminuição anual média vem sendo de 0,4%. As taxas de congestionamento presentes no ano de 2012 são bastante elevadas para os padrões internacionais, razão pela qual seria desejável um ritmo de redução mais acelerado.

TABELA 3
Indicadores de desempenho do sistema de Justiça brasileiro (2004-2012)

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Casos novos por 100 mil hab.	-	-	-	-	-	-	-	153,40	134,75
Magistrados por 100 mil hab.	-	-	-	-	0,02	-	-	0,02	0,02
Carga de trabalho, por magistrado	-	-	-	-	-	-	-	-	17.506
Casos pendentes de baixa	-	-	-	-	-	-	-	-	316.317
Casos novos por magistrado	-	-	-	-	-	-	-	8.942	7.921
STJ Sentenças por magistrado	-	-	-	-	8.846,68	-	-	6.955	10.519
Sentenças/casos novos	-	-	-	-	-	-	-	77,78	132,81
Taxa de congestionamento (%)	-	-	-	-	56,65	-	-	-	51,51
Despesa por sentença (R\$)	-	-	-	-	2.653	-	-	3.899	2.618
Processo judicial eletrônico (%)	-	-	-	-	-	-	-	54,34	70,40
Execuções fiscais (%) (pendentes)	-	-	-	-	0,00	-	-	0,00	0,00
Casos novos por 100 mil hab.	7.917	8.251	8.898	9.630	9.992	9.254	9.153	9.650	10.331
	-	4,2	7,8	8,2	3,8	-7,4	-1,1	5,4	7,1
Magistrados por 100 mil hab.	5,36	5,66	5,79	6,03	5,86	5,91	6,08	5,96	6,17
Carga de trabalho, por magistrado	4.897	5.575	6.011	5.734	6.766	5.795	5.747	6.058	6.025
	-	13,8	7,8	-4,6	18,0	-14,4	-0,8	5,4	-0,5
Casos pendentes de baixa	33.246.589	42.895.461	48.327.692	45.896.982	56.212.420	47.834.953	49.177.650	50.864.885	52.018.720
	-	29,0	12,7	-5,0	22,5	-14,9	2,8	3,4	2,3
Casos novos por magistrado	1.478	1.458	1.538	1.597	1.706	1.566	1.506	1.620	1.676
Sentenças por magistrado	1.091	1.179	1.252	1.280	1.381	1.543	1.430	1.430	1.423
TJ	-	8,0	6,2	2,3	7,9	11,7	-7,3	0,0	-0,5
Sentenças/casos novos	73,79	80,82	81,37	80,18	81,00	98,48	94,96	88,31	84,94
	-	7,03	0,55	-1,19	0,82	17,48	-3,52	-6,65	-3,38
Taxa de congestionamento (%)	74,60	73,13	72,92	73,75	72,78	72,23	74,27	73,81	73,26
	-	-1,47	-0,21	0,82	-0,96	-0,55	2,04	-0,46	-0,55
Despesa por sentença (R\$)	1.100	1.104	1.130	1.172	1.243	1.208	1.441	1.610	1.843
	-	0,4	2,4	3,7	6,0	-2,8	19,3	11,7	14,5
Processo judicial eletrônico (%)	-	-	-	-	-	4,13	5,43	10,23	12,68
Execuções fiscais (%) (pendentes)	-	-	-	-	-	43,46	42,38	42,33	42,76

(Continua)

(Continuação)

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Casos novos por 100 mil hab.	-	-	-	-	-	-	-	42	379
Magistrados por 100 mil hab.	-	-	-	-	-	-	-	1,71	1,64
Carga de trabalho, por magistrado	-	-	-	-	-	-	-	52	258
Casos pendentes de baixa	-	-	-	-	-	-	-	93.010	84.723
Casos novos por magistrado	-	-	-	-	-	-	-	24,29	231,25
TRE Sentenças por magistrado	-	-	-	-	-	-	-	28,57	133,55
Sentenças/casos novos	-	-	-	-	-	-	-	117,64	57,75
Taxa de congestionamento (%)	-	-	-	-	-	-	-	40,90	53,62
Despesa por sentença (R\$)	-	-	-	-	-	-	-	37.658	9.550
% processo judicial eletrônico	-	-	-	-	-	-	-	0,77	0,00
% execuções fiscais (pendentes)	-	-	-	-	-	-	-	1,62	2,33
Casos novos por 100 mil hab.	1.535,44	1.459,83	1.278,25	1.463,48	1.422,57	1.698,33	1.585,40	1.701,15	1.605,69
	-	-4,9	-12,4	14,5	-2,8	19,4	-6,6	7,3	-5,6
Magistrados por 100 mil hab.	0,65	0,70	0,72	0,79	0,78	0,85	0,97	0,90	0,88
Carga de trabalho, por magistrado	6.843	7.413	7.069	7.914	6.789	6.685	5.831	6.475	6.556
	-	8,3	-4,6	12,0	-14,2	-1,5	-12,8	11,0	1,2
Casos pendentes de baixa	5.321.452	6.867.057	7.127.781	8.759.076	7.336.191	7.570.135	7.781.787	7.974.534	8.122.273
	-	29,0	3,8	22,9	-16,2	3,2	2,8	2,5	1,9
Casos novos por magistrado	2.353	2.086	1.774	1.861	1.825	2.009	1.632	1.884	1.817
Sentenças por magistrado	1.910	1.965	1.861	1.812	1.688	1.672	1.549	1.734	1.751
TRF Sentenças/casos novos	-	2,9	-5,3	-2,6	-6,8	-1,0	-7,3	11,9	1,0
	81,19	94,20	104,90	97,35	92,50	83,23	94,93	92,02	96,35
	-	13,01	10,70	-7,55	-4,85	-9,27	11,71	-2,91	4,33
Taxa de congestionamento (%)	70,09	67,25	65,86	65,14	66,68	67,55	68,55	68,43	65,34
	-	-2,85	-1,39	-0,72	1,54	0,87	1,00	-0,12	-3,09
Despesa por sentença (R\$)	1.303	1.386	1.650	1.749	2.104	2.265	2.260	2.258	2.385
	-	6,4	19,0	6,0	20,3	7,6	-0,2	-0,1	5,6
Processo judicial eletrônico (%)	-	-	-	-	-	57,38	66,09	63,24	62,26
Execuções fiscais (%) (pendentes)	-	-	-	-	-	37,23	37,87	37,78	39,34
Casos novos por 100 mil hab.	1.707,86	1.896,27	1.874,11	1.966,12	2.036,11	1.801,11	1.744,50	1.889,14	1.989,74
	-	11,0	-1,2	4,9	3,6	-11,5	-3,1	8,3	5,3
Magistrados por 100 mil hab.	1,44	1,48	1,54	1,64	1,66	1,66	1,63	1,66	1,68
Carga de trabalho, por magistrado	2.205	2.305	2.157	2.217	2.353	2.086	2.121	2.162	2.189
	-	4,5	-6,4	2,8	6,1	-11,3	1,7	1,9	1,2
Casos pendentes de baixa	2.661.415	2.787.830	2.699.668	3.059.341	3.539.241	3.198.970	3.283.704	3.260.773	3.253.098
	-	4,7	-3,2	13,3	15,7	-9,6	2,6	-0,7	-0,2
Casos novos por magistrado	1.187	1.282	1.217	1.201	1.228	1.082	1.067	1.140	1.188
Sentenças por magistrado	1.207	1.178	1.151	1.178	1.216	1.024	1.112	1.173	1.153
TRT Sentenças/casos novos	-	-2,4	-2,2	2,3	3,2	-15,8	8,7	5,4	-1,7
	101,67	91,88	94,57	98,08	99,05	94,60	104,21	102,90	97,09
	-	-9,79	2,69	3,51	0,97	-4,46	9,61	-1,31	-5,81
Taxa de congestionamento (%)	49,61	51,57	52,49	50,01	47,82	49,85	47,95	47,04	46,80
	-	1,96	0,92	-2,48	-2,19	2,03	-1,90	-0,91	-0,24
Despesa por sentença (R\$)	1.702	1.851	2.214	2.256	2.399	3.113	3.078	3.002	3.204
	-	8,8	19,6	1,9	6,3	29,8	-1,1	-2,5	6,7
Processo judicial eletrônico (%)	-	-	-	-	-	2,16	1,60	4,14	9,21
Execuções fiscais (%) (pendentes)	-	-	-	-	-	3,64	3,31	2,95	3,49

(Continua)

(Continuação)

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Casos novos por 100 mil hab.	-	-	-	-	-	82,16	82,35	88,27	94,50
Magistrados por 100 mil hab.	-	-	-	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01
Carga de trabalho, por magistrado	-	-	-	-	-	13.460	13.757	13.882	14.644
Casos pendentes de baixa	-	-	-	-	-	206.089	214.360	204.988	212.097
	-	-	-	-	-	-	4,0	-4,4	3,5
Casos novos por magistrado	-	-	-	-	-	5.827	5.817	6.290	6.789
TST Sentenças por magistrado	6.862	4.973	5.027	5.689	8.275	8.207	6.280	6.299	7.229
Sentenças/casos novos	-	-	-	-	-	140,84	107,96	100,15	106,48
Taxa de congestionamento (%)	-	-	-	-	54,29	38,63	53,03	57,89	54,53
	-	0,00	0,00	0,00	54,29	-15,65	14,39	4,86	-3,36
Despesa por sentença (R\$)	3.627	3.521	3.278	3.159	2.593	3.003	3.956	3.888	3.761
Processo judicial eletrônico	-	-	-	-	-	-	45,28	99,92	99,95
Execuções fiscais (%) (pendentes)	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00

Fonte: Diest/Ipea, a partir de CNJ 2005-2013.

Obs.: Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Tribunal de Justiça (TJ).

Tribunal Regional Eleitoral (TRE).

Tribunal Regional Federal (TRF).

Tribunal Regional do Trabalho (TRT).

Tribunal Superior do Trabalho (TST).

Outro indicador de produtividade importante é a taxa de atendimento da demanda, calculada como a razão entre o número de casos concluídos (baixados) e os casos novos (entrados).⁶ Nesse quesito, os tribunais estaduais e federais apresentam redução média anual no período da ordem de 2% a.a., enquanto a Justiça do Trabalho apresenta indicador próximo à estabilidade. Consequentemente, pode-se concluir que o aumento da produção dos tribunais vem sendo suficiente para dar conta do aumento da demanda, sem avançar tão significativamente na eliminação do estoque acumulado de anos anteriores.

A tabela 4 apresenta os indicadores de recorribilidade interna e externa, tanto no primeiro quanto no segundo grau de jurisdição. Em virtude das mudanças metodológicas ocorridas ao longo da série histórica, são apresentados índices apenas a partir do ano de 2009. De modo geral, observam-se taxas elevadas de recorribilidade interna no segundo grau de jurisdição, na ordem de 20% para as justiças Estadual e do Trabalho, e de 30% para a Justiça Federal. As taxas de recorribilidade interna no primeiro grau de jurisdição são relativamente menores, com índices mais elevados para a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho. As taxas de recorribilidade externa no primeiro grau de jurisdição são maiores que as internas, com destaque para a Justiça Federal, na qual atinge 18%. Já as taxas de recorribilidade externa no segundo grau de jurisdição são ainda maiores, sempre superiores a 30%. Os indicadores de recorribilidade como um todo apresentam uma estabilidade relativa, sem tendência de queda no período.

No que diz respeito às taxas de recorribilidade externa para tribunais superiores, percebe-se a manutenção desse padrão. Esse índice reflete um conjunto de características do sistema de

6. O indicador apresentado na tabela 3 é baseado na razão entre as sentenças (julgados) e os casos novos (entrados). Tal escolha justifica-se em virtude da descontinuidade existente na série histórica. Por essa razão, os autores calcularam uma estimativa do total de casos baixados, a partir do total de julgados.

Justiça brasileiro, incluindo o uso protelatório de recursos para prolongar o processo judicial, sobretudo na fase de execução; a ausência de mecanismos efetivos para filtrar ou restringir a admissibilidade de recursos; e a extrema dificuldade em uniformizar a jurisprudência, comprometendo a previsibilidade e gerando incerteza jurídica. Como algumas das reformas judiciais, entre as quais a criação da súmula vinculante e da repercussão geral, tinham por objetivo precípua atacar diretamente esses problemas, era de se esperar que houvessem produzido algum efeito, reduzindo os indicadores de recorribilidade. Os números, no entanto, não indicam nenhuma tendência desse tipo; pelo contrário, em vez disso, as taxas de recorribilidade mantêm-se em patamares elevados, em todos os ramos e esferas do Poder Judiciário.

Em princípio, tal quadro é sugestivo de que as reformas judiciais que tinham por objetivo reduzir a quantidade de recursos protelatórios, acelerar o trânsito em julgado e possibilitar a execução dos casos, aumentando a previsibilidade do sistema, não resultaram em melhorias efetivas. Talvez se deva considerar que a excessiva ênfase das reformas judiciais brasileiras na restrição ao emprego do sistema recursal, sob o argumento de seu uso abusivo, decorra de um erro de avaliação quanto ao problema. Também é possível que equívocos quanto ao desenho das reformas tenham acabado por gerar efeitos indesejados. Assim, as restrições quanto às possibilidades de interposição de apelações, por exemplo, são contrabalançadas pelo aumento exponencial no quantitativo de agravos contra a negativa de seguimento da apelação, meramente substituindo um tipo de recurso por outro, sem reduzir a taxa de recorribilidade ou a carga de trabalho dos tribunais. De toda forma, a inexistência de dados, no período anterior à realização da reforma, tornava quase impossível um estudo cuidadoso sobre o problema, além de prejudicar significativamente as possibilidades de uma análise atual dos impactos produzidos.

TABELA 4
Taxas de recorribilidade interna e externa

Tribunal	Indicador	2009	2010	2011	2012
TJ	Taxa recorribilidade interna no 1º grau	2,1	3,0	5,4	6,4
	Taxa recorribilidade interna no 2º grau	20,9	21,8	20,9	20,4
	Taxa recorribilidade externa no 1º grau	8,1	5,3	5,2	5,4
	Taxa recorribilidade externa no 2º grau	33,4	28,3	26,9	22,3
TRE	Taxa recorribilidade interna no 1º grau	-	-	0,7	1,5
	Taxa recorribilidade interna no 2º grau	-	-	6,4	15,1
	Taxa recorribilidade externa no 1º grau	-	-	3,4	15,2
	Taxa recorribilidade externa no 2º grau	-	-	12,0	32,9
TRF	Taxa recorribilidade interna no 1º grau	5,6	6,6	7,1	6,9
	Taxa recorribilidade interna no 2º grau	26,9	29,4	32,5	32,7
	Taxa recorribilidade externa no 1º grau	17,7	16,5	19,0	18,0
	Taxa recorribilidade externa no 2º grau	31,2	44,4	34,7	39,6
TRT	Taxa recorribilidade interna no 1º grau	13,4	13,0	13,2	14,3
	Taxa recorribilidade interna no 2º grau	20,1	19,1	20,4	20,7
	Taxa recorribilidade externa no 1º grau	nd	nd	nd	nd
	Taxa recorribilidade externa no 2º grau	40,1	48,7	50,4	57,6

Fonte: Diest/Ipea, a partir de CNJ 2010-2013.

Obs.: nd = não disponível.

Considerando a grande demanda jurisdicional e os níveis presentes de produtividade, uma variável de estado importante para avaliar a saúde do sistema de Justiça é o estoque de casos pendentes de baixa, ou seja, de processos que, ao final do ano, restam pendentes de conclusão. Os números sugerem que o estoque vem crescendo em ritmo acelerado, especialmente nas justiças Estadual (6,6% a.a.) e Federal (6,2% a.a.), enquanto na Justiça do Trabalho, o crescimento vem sendo menor, na ordem de 2,8% a.a. Em suma, embora a demanda jurisdicional agregada venha crescendo abaixo do ritmo da economia e do orçamento dos tribunais, a oferta de prestação jurisdicional não tem sido capaz de acompanhá-la. Além disso, os dados disponibilizados não apresentam qualquer número acerca da duração média dos processos judiciais, dificultando a aferição do cumprimento de uma garantia constitucional.

O argumento usual, de que não há magistrados suficientes para atender ao crescimento da demanda, é bastante frágil. Segundo os dados produzidos pelo próprio Poder Judiciário, por meio do CNJ, tanto a Justiça Federal quanto a Justiça do Trabalho apresentaram estabilidade na carga de trabalho por magistrado, ao mesmo tempo em que a quantidade de sentenças por magistrado apresenta tendência à estabilidade, com viés de baixa, já que a ampliação no quadro de magistrados vem sendo proporcional ao aumento da demanda. Apenas a Justiça Estadual vem apresentando aumento na carga de trabalho, em torno de 3% a.a. Curiosamente, neste ramo do Poder Judiciário, o aumento na carga de trabalho vem sendo acompanhado de uma ampliação da produtividade dos magistrados mais ou menos da mesma ordem. Contudo, como a Justiça Estadual, com importantes exceções, apresenta os piores indicadores relativos de eficiência, é nesse ramo da Justiça que se podem obter mais facilmente ganhos de produtividade, por meio da melhoria da gestão.

Outra medida comum de eficiência é o custo unitário do processo, calculado como a despesa total do sistema de Justiça, dividida pelo número total de casos baixados. O custo unitário do processo nos tribunais brasileiros vem crescendo nominalmente, em média, algo como 7% a 8% ao ano. Este número é significativamente superior à taxa média anual de inflação no período medida pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA), que se encontra em 5,5%.

Outros dois indicadores que merecem destaque são a proporção de processos eletrônicos e de execuções fiscais no total de casos pendentes de baixa. O primeiro desses indicadores sugere um baixo grau de disseminação ainda do Processo Judicial Eletrônico, regulamentado em 2006. Com exceção da Justiça Federal, que apresenta taxa média superior a 60% para o período compreendido entre 2009 e 2012, a Justiça Estadual apresenta taxa média de 8%, enquanto a Justiça do Trabalho não ultrapassa os 4%. Por sua vez, as execuções fiscais ainda representam um peso considerável para as justiças Estadual e Federal, representando algo como 40% de todos os casos pendentes de baixa. Esses números sugerem que dois importantes gargalos do sistema de Justiça, identificados ainda no século passado e que foram objeto de reformas judiciais e ações específicas, ainda encontram-se pendentes de uma solução efetiva.

Finalmente, e tendo-se em conta as diversas reformas judiciais da execução, empreendidas entre 2005 e 2006, ainda não se observam quedas substanciais nas taxas de congestionamento da fase de execução, tampouco qualquer tendência à convergência entre estas e as taxas de congestionamento da fase de conhecimento.

Evidentemente, diversos aspectos fundamentais, tanto da dimensão da eficiência quanto da dimensão do acesso à Justiça, não se encontram refletidos nos dados disponíveis e aqui apresentados.

No que diz respeito à eficiência, uma das mais importantes lacunas é a ausência de dados sobre a duração média dos processos judiciais, segundo grandes classes e matérias processuais. Estudos realizados pelo Ipea apontam que o tempo médio de tramitação de uma ação de execução fiscal é de oito anos e dois meses, enquanto uma ação em juizado especial cível tem uma duração média de três anos e seis meses na Justiça Estadual e um ano e oito meses na Justiça Federal (Cunha *et al.*, 2011; Medeiros *et al.*, 2012 e Aquino *et al.*, 2012). Atualmente, encontram-se em processo de avaliação pelo instituto os tempos médios de tramitação das diferentes espécies de ações criminais e trabalhistas. Entretanto, em virtude da inexistência de dados secundários, a metodologia desenvolvida pelo Ipea para a geração dessas informações demanda a produção de dados primários em campo, o que resulta em pesquisas longas, onerosas e sempre retrospectivas, impedindo o monitoramento do desempenho do sistema.

Com relação ao acesso à Justiça, pouco se conhece sobre o quão acessível é a Defensoria Pública, a despeito de importantes contribuições advindas de pesquisa recentemente produzida pelo Instituto (Sá e Silva *et al.*, 2013). Igualmente, quase não existem informações sobre a acessibilidade e a qualidade da advocacia dativa. Entretanto, recentes esforços de pesquisa ampliaram o conhecimento disponível sobre as condições de acesso aos juizados especiais estaduais, federais e itinerantes (Medeiros *et al.*, 2012; Aquino *et al.*, 2012 e Medeiros *et al.*, 2014).

Outra ressalva importante é a de que o emprego de indicadores agregados, tal como o realizado neste texto, encobre completamente significativas discrepâncias de desempenho entre tribunais, em especial no que diz respeito à Justiça Estadual (Castro, 2011) e aos diferentes graus de jurisdição. Entretanto, o panorama sugere que o sistema de Justiça ainda não se encontra em uma trajetória sustentável, no que pese o fato de que se encontra plenamente superado o aumento explosivo de demanda conhecido imediatamente após a CF/1988. A principal razão para esta afirmação é o acúmulo contínuo de casos pendentes de baixa. Uma condição imperiosa para a existência de um equilíbrio sustentável ou estacionário é a estabilização do estoque de casos pendentes, preferencialmente com viés de baixa.

Diante da reconhecida heterogeneidade de desempenho entre esferas e ramos do Poder Judiciário, emergem duas questões. Será que uma convergência dos padrões de eficiência dos tribunais na direção da “fronteira da eficiência”, ou seja, dos tribunais atualmente mais eficientes, seria capaz de reconduzir o sistema ao equilíbrio sustentável? Ou será que a saída desse caminho explosivo é a introdução de novas reformas processuais? A resposta provavelmente é afirmativa, em ambos os casos. Estudos recentes, como Castro *et al.* (2013), demonstraram que, se todos os tribunais regionais federais alcançassem os mesmos padrões de eficiência dos dois tribunais mais eficientes, seria possível equilibrar a Justiça Federal. Igualmente, outros estudos, como Cunha *et al.* (2011), vêm apontando alterações processuais pontuais que poderiam obter resultados importantes na redução do tempo médio de duração e no custo unitário dos processos judiciais. Em ambos os casos, a adoção das reformas judiciais corretas requer a existência de um sistema de informação bastante superior ao que se tem hoje disponível, por meio do CNJ, para viabilizar a avaliação tanto da gestão dos tribunais quanto do impacto de eventuais reformas processuais.

3 ECONOMIA POLÍTICA DAS REFORMAS JUDICIAIS

Sem dúvida, os pactos de Estado firmados em 2004 e 2009 refletem intenções de cooperação entre os poderes da República, com o objetivo de maximizar o bem-estar para toda a sociedade, por meio de melhorias na eficiência, na responsabilização e no acesso ao sistema de Justiça. Contudo, para que esse conjunto de intenções promova resultados efetivos, duas questões se impõem: a do desenho e a da implantação das reformas judiciais pretendidas. As duas fases estão sujeitas a sofrer com a disparidade entre diagnósticos e, conseqüentemente, os múltiplos desenhos possíveis de reforma.

Ao longo deste século, uma extensa literatura se desenvolveu em torno à economia política das reformas judiciais na América Latina. No caso brasileiro, destaca-se o trabalho desenvolvido por Sadek (2001), para quem a independência judicial e a separação de poderes são cláusulas pétreas constitucionais que vêm se tornando um entrave importante ao controle externo da Justiça pela sociedade e têm dificultado a administração e o planejamento do sistema. As dificuldades em pactuar uma reforma refletem-se no longo tempo de tramitação da EC nº 45, derivada de proposição originalmente apresentada em 1992. Segundo seus autores, os principais desafios enfrentados pela reforma judicial residiam em duas frentes: por um lado, a eficiência e a gestão da máquina judiciária; por outro, o papel desempenhado pelo Poder Judiciário no sistema de freios e contrapesos, no contexto da separação de poderes – revisão judicial e judicialização da política. Os autores enfatizavam, ainda, a ação de forças reacionárias, que bloqueiam as reformas diante da expectativa de sofrer alguma perda no curto prazo.

Na origem do dilema intratável de uma reforma judicial no Brasil encontra-se a dinâmica histórica da economia política: o apoio às reformas é difuso e os ganhos se dão no longo prazo, enquanto a resistência é concentrada, e as perdas potenciais dão-se no curto prazo (Geddes, 1994).

Entre as proposições da economia política das reformas judiciais, destacam-se duas. Santos (2000) apresenta o dilema da reforma da seguinte forma: “em geral, a reforma judicial não conta com uma base social homogênea e ativa, capaz de fornecer liderança, na esperança de obter benefícios maiores do que seus custos”. Por sua vez, Buscaglia (2000) identifica outros entraves importantes às reformas: “os maiores obstáculos para uma reforma judicial efetiva na América Latina são os interesses corporativos do próprio sistema de Justiça”.

Ungar (2002) apresenta uma visão complementar sobre a economia política da reforma judicial. Segundo esse autor, o controle das políticas públicas pelo Poder Executivo e a ineficiência do Poder Judiciário são, em um primeiro momento, fatores propulsores de reformas estruturais. Contudo, subsequentemente, esses mesmos fatores impedem que as reformas propostas tenham efetividade. Isto é, a implantação das reformas esbarra em incentivos políticos contrários à eficiência e à boa gestão judicial.

Conforme Prillaman (2000), as reformas judiciais podem ser classificadas segundo seus objetivos e sua estratégia de implantação. Os objetivos são independência, eficiência, responsabilização e melhoria do acesso ao sistema de Justiça. Em contrapartida, as estratégias podem ser a da abordagem simultânea ou sequencial. O autor demonstra que os objetivos de reforma não necessariamente se reforçam mutuamente, sendo possível a ocorrência de sinergias negativas, não previstas na estratégia inicial.

A análise dos números apresentados na seção anterior demonstra que a reforma judicial sequencial realizada no Brasil produziu resultados aquém dos inicialmente esperados. Uma parte importante dos gargalos e deficiências do sistema, observados e descritos pela literatura desde o final do século passado, ainda perduram. Logo, uma questão fundamental é: por que as melhorias em termos de gestão, transparência e responsabilização não se refletiram de forma significativa na qualidade da prestação jurisdicional? E por que as reformas processuais não lograram reduzir a morosidade do sistema?

As evidências pontuais sobre a economia política nas reformas judiciais brasileiras são muitas. Brevemente, serão analisadas as seguintes: a existência de erros no desenho de algumas reformas; os problemas de implantação enfrentados por algumas reformas; e alguns casos comprovados de sucesso em termos de desenho e implantação.

No que diz respeito a erros no desenho de algumas reformas judiciais, vale observar um conjunto de iniciativas já implantadas ou em implantação, em especial no que tange à organização da Justiça. A oferta de serviços judiciais em um país federal e de dimensões continentais como o Brasil nunca será simples – e sempre oferecerá um imenso desafio administrativo. Considerando-se o elevado custo de implantação e manutenção das estruturas, e as grandes dificuldades políticas que advêm de qualquer iniciativa de promover a desativação de unidades já em funcionamento, deve-se ser absolutamente criterioso ao adotar estratégias de ampliação do sistema. Entretanto, e embora houvesse clara necessidade de expansão, esta não vem baseando-se em critérios como demanda potencial, eficiência ou equidade. Ao longo do processo de interiorização da Justiça Federal, por exemplo, atingiram-se resultados absolutamente díspares entre as diferentes regiões do país. Em alguns estados, a Justiça Federal encontra-se bastante presente no território, em outros não. Ao mesmo tempo, a demanda das novas varas é bastante distinta, e a ênfase pretendida na criação de varas exclusivas de juizado especial federal acabou por não se materializar, muito embora neles se concentrem, hoje, a maior parte da demanda tanto existente quanto potencial. Tal desequilíbrio repetiu-se na aprovação recente da EC nº 73/2013, que prevê a implantação de quatro novos tribunais regionais federais, em que pese o fato de que os problemas de morosidade e restrição ao acesso dos cidadãos encontram-se concentrados no primeiro, e não no segundo grau de Jurisdição. Nesses casos, os interesses do próprio sistema em instalar-se em alguns locais em vez de em outros, bem como a diferença de *status* existente entre os juízes de juizado especial, de vara ordinária e os desembargadores, parecem ter exercido um papel mais importante na construção das estratégias adotadas, em detrimento do interesse dos jurisdicionados.

Os problemas de erro de desenho repetem-se em algumas das reformas processuais. Considerando o peso relativo que tem no sistema, bem como a literatura existente sobre os desafios que precisam ser enfrentados, era de se esperar que houvesse ênfase especial na reforma da execução fiscal, que responde por cerca de 40% dos casos pendentes de baixa na Justiça brasileira. Entretanto, as reformas aprovadas até o presente momento são meramente pontuais, e concentram-se na ampliação da oferta de serviços, por meio da criação de varas de execução fiscal ou da ampliação dos quadros de procuradores da fazenda, além da revisão

de procedimentos administrativos já existentes ou da adoção de mecanismos alternativos de cobrança extrajudicial de créditos fiscais de menor valor. Nesse campo, não resultou possível reunir as condições políticas necessárias para a execução da reforma radical que se faz necessária, talvez porque interesse ao Poder Judiciário manter um papel relevante na estrutura de arrecadação tributária, ao mesmo tempo em que ao Poder Executivo não interessa assumir um ônus administrativo de tamanha envergadura.

Paradoxalmente, as condições políticas que faltam à reforma radical necessária à execução fiscal reuniram-se em torno à elaboração de um novo CPC, que se encontra na iminência de ser aprovado pelo Congresso Nacional. Entretanto, e diferentemente do caso da execução fiscal, inexistem os dados e análises que deveriam determinar qual o melhor sentido para uma ampla reforma processual civil, razão pela qual se desconhecem quais poderiam ser os ganhos ou prejuízos que resultariam de tão importante esforço legislativo. Quando se trata de uma iniciativa do próprio Poder Legislativo, talvez exista algum interesse político em patrocinar uma reforma ampla nesse campo, mesmo que não se possa prever quaisquer benefícios para a sociedade.

No que tange à implantação das reformas judiciais, devem-se destacar os problemas que vêm sendo enfrentados pela mais importante organização criada pela EC nº 45. No exercício de sua missão constitucional, o CNJ tem conhecido dificuldades importantes na tarefa de produzir e analisar dados sobre o sistema de Justiça, em especial no que diz respeito a informações detalhadas sobre duração de processos judiciais e execução orçamentária dos tribunais. Por essa razão, resta prejudicada a possibilidade de produção de bons diagnósticos para fins de novas reformas, a realização de estudos sobre o impacto daquelas já executadas, o planejamento do sistema e a disseminação de melhores práticas de gestão. Igualmente, o novo modelo constitucionalmente pretendido para o sistema notarial e de registros públicos, com o provimento por concurso público, vem enfrentando notáveis obstáculos para sua implantação, em especial como resultado da atuação dos setores diretamente beneficiados pelo sistema anterior.

Em contrapartida, o conjunto de reformas processuais empreendido entre 2005 e 2006 parece constituir um todo coerente, que poderá produzir bons resultados no médio e longo prazo se não vier a ser superado pelo novo CPC, atualmente em tramitação. A implantação fatiada das reformas, entretanto, prejudicou significativamente o impacto que poderia haver exercido se elas houvessem sido adotadas simultaneamente. Igualmente bem-sucedida poderá ser a EC nº 80/2013, que expande a Defensoria Pública. Embora se trate de uma rara reforma amparada em estudos empíricos sólidos, essa iniciativa depende de regulamentação pelos estados, razão pela qual é possível que seu êxito venha a conhecer variações regionais relevantes.

Com relação aos eventos bem-sucedidos, um fator em comum parece ter sido a utilização do poder de agenda do Poder Executivo, privilegiando determinados eixos de reforma do Estado. No caso das reformas processuais de 2005 a 2006, havia uma agenda positiva de reformas microeconômicas, visando a uma melhoria sustentada no ambiente de negócios, que contribuiu para a elevação do empreendedorismo e da taxa de investimento na economia.

No caso da expansão das defensorias públicas, a mudança também resultou de uma convicção política acerca da necessidade de garantir direitos fundamentais aos cidadãos, no contexto de uma agenda presidencial clara a esse respeito.

Por fim, vale ressaltar um aspecto importante da tramitação do novo CPC. Segundo o portal de notícias da Câmara de Deputados,

nos cerca de três anos em que tramitou na Câmara, o projeto do novo CPC foi objeto de 15 audiências públicas em Brasília e 13 conferências estaduais, que ouviram representantes das cinco regiões brasileiras. O projeto também ficou sob consulta pública por meio do e-democracia, que registrou 25.300 acessos, 282 sugestões, 143 comentários e 90 e-mails.⁷

Nesse caso, em que pese a ausência de estudos empíricos sólidos, a sistemática de implantação exhibe, ao menos, novos elementos de participação da sociedade, completamente ausentes em boa parte das reformas anteriores.

Em resumo, o que a análise dos indicadores macro do sistema de Justiça aponta, após a implantação das reformas, é a inexistência de desvios significativos de trajetória. Essa aparente ausência de efeitos levanta algumas questões importantes: por que os evidentes ganhos de transparência e responsabilização não se refletem nos indicadores do sistema? Será que se deixou de aplicar alguma reforma essencial? Será que a aparente inefetividade das reformas se deve mais a problemas no *desenho* ou em sua *implantação*?

A análise dessas questões remete aos modelos de economia política de qualquer reforma institucional. As mudanças constitucionais e institucionais da primeira metade da década abriram caminho para uma série de reformas infraconstitucionais. Conseqüentemente, deve-se discutir a consistência destas últimas mudanças, no que diz respeito ao alinhamento aos objetivos estabelecidos pelos pactos de Estado.

O argumento de que a economia política das reformas judiciais gera resultados por vezes contraditórios é relativamente comum na literatura internacional, que costuma explicar o fenômeno com base nos seguintes argumentos: *i*) existência de restrições institucionais prévias, que geram obstáculos à implantação das reformas; *ii*) desalinhamento entre os incentivos dos distintos Poderes da República; *iii*) execução “fatiada” das reformas que competem a diferentes atores, sem garantias de consistência intertemporal ou de adoção na sequência correta; e *iv*) interferência de grupos de pressão, especialmente de caráter corporativo, das organizações diretamente atingidas pelas reformas. Uma discussão da economia política das reformas consiste em identificar quais dos mecanismos consagrados pela literatura internacional interferiram sobre cada um dos eixos da reforma judicial.

Independentemente de quaisquer avaliações conclusivas acerca do processo de reformas judiciais no Brasil, o que a experiência indelevelmente demonstra é a completa ausência de métodos sistemáticos de avaliação de impacto. Esse é um problema cultural, na medida em que o próprio desenho das reformas baseia-se em pressuposições teóricas ou diagnósticos muito pouco rigorosos. A produção de estudos sobre o funcionamento do sistema de Justiça baseados em dados empíricos poderia reduzir significativamente os custos de transação quando da negociação das reformas, reduzindo na margem o poder de influência de grupos de interesse.

7. Ver: <<http://goo.gl/sVhUdR>>.

4 CONCLUSÃO

Este capítulo propõe um debate acerca dos resultados obtidos por um conjunto de mudanças normativas ocorridas ao longo dos últimos dez anos, orientadas à reforma judicial, com o aperfeiçoamento da gestão, da eficiência, da responsabilização e do acesso à Justiça no Brasil.

Ainda que a avaliação do impacto das mudanças normativas requeira dados bastante mais pormenorizados que os atualmente disponíveis, além da construção de contrafactuais, os indicadores macro do sistema, disponibilizados pelo CNJ, fornecem evidências importantes sobre a eficácia das reformas judiciais empreendidas. Nesse sentido, os números apresentados apontam para ganhos pouco expressivos, especialmente do ponto de vista da eficiência. Em que pese o retorno da trajetória de crescimento da demanda para um patamar administrável e previsível, a Justiça ainda não logrou estabilizar o estoque de casos pendentes de baixa. Mais que isso, os dados do CNJ e outros estudos e análises quantitativas e qualitativas sugerem que muitas das dificuldades identificadas no início do século ainda perduram, enquanto outras até mesmo se agravaram.

Embora de escopo abrangente e superficial, a discussão proposta neste capítulo sugere que existe uma necessidade concreta de evolução dos indicadores existentes. Muitas das reformas judiciais empreendidas sequer foram avaliadas quanto a sua efetividade. Tal recomendação torna-se especialmente urgente quando se está diante da iminente aprovação de um novo CPC, (Projeto de Lei do Senado nº 8.046/2010). Os dados macro do sistema, tais como os que são disponibilizados pelo CNJ, permitem uma visão geral dos grandes agregados, mas não permitem a realização de análises confiáveis sobre os impactos efetivos e muito menos a elaboração de projeções. Nem mesmo reformas teoricamente muito bem desenhadas, como as reformas processuais executadas entre 2005 e 2006, podem ser avaliadas sem que se produzam microdados de qualidade. Não se deve subestimar a necessidade de construir bases de informação que permitam a avaliação de impactos futuros de qualquer nova reforma judicial. Exemplo extremo dessa escassez de números é a ausência de estatísticas por tribunal, acerca do tempo médio de duração dos processos judiciais na primeira instância, por classe e matéria processual e que poderiam ser geradas automaticamente e em tempo real por qualquer sistema informatizado de acompanhamento processual, desde que estivesse programado para tanto. Esse tipo de informação seria absolutamente essencial para dar efetividade ao princípio constitucional da razoável duração do processo, além de permitir o monitoramento do sistema de Justiça e a produção de diagnósticos acerca da governança judiciária.

Para que se possa promover a gestão, a transparência e a responsabilização do Poder Judiciário, faz-se necessário um monitoramento a partir de informações confiáveis e instrumentos adequados, isto é, a complexidade do sistema de Justiça requer um painel de indicadores detalhados e um conjunto de ferramentas para diagnósticos e avaliação de impacto. Infelizmente, e apesar dos grandes esforços empreendidos, o CNJ ainda se encontra bastante distante desse objetivo.

De acordo com o modelo desenvolvido por Prillaman (2000), e aperfeiçoado por Prado (2013), o processo de reforma judicial brasileiro tornou-se prisioneiro da “reforma-armadilha”: a existência de um órgão investido de vastos mecanismos formais de controle, como é o caso do CNJ, mesmo que não produza os resultados pretendidos, acaba paradoxalmente por gerar a legitimação do *status quo*. Infelizmente, é importante ressaltar que, do ponto de vista da sociedade, o cumprimento das exigências atualmente estabelecidas pelo CNJ não vem sendo suficiente para que se obtenha uma prestação jurisdicional célere e igualmente acessível a todos os cidadãos.

Revisitando um dos pontos centrais de Prillaman (2000), pode-se afirmar que a busca de um modelo econômico sustentável requer o fortalecimento da credibilidade, da eficiência e do acesso à Justiça.⁸ Do ponto de vista da inclusão, o Brasil necessita de um sistema judicial mais célere e universal, que possa dar conta, em tempo razoável, das demandas apresentadas por uma classe média emergente. Além disso, todo um conjunto de novas políticas sociais, assim como a expansão infraconstitucional dos direitos sociais, continuará a gerar uma pressão crescente sobre o sistema de Justiça.

O processo sequencial de reformas judiciais, observado ao longo deste século, vem apresentando um padrão: comprometimento do Poder Executivo com uma agenda positiva e proposição de temas que apresentem dilemas pouco acentuados, de modo a reduzir os custos da reforma para os diferentes atores políticos e operadores do sistema de Justiça. Desse modo, o que a economia política da reforma descreve são processos legítimos do ponto de vista político e que fazem parte do jogo democrático, mas as lições aprendidas ao longo desse período sugerem que o Poder Executivo poderia propor uma agenda positiva de reformas mais contundente, assumindo a liderança do processo e reduzindo os custos de transação para todas as partes envolvidas.

REFERÊNCIAS

AQUINO, L. M. C. *et al.* **Acesso à Justiça Federal**: dez anos de juizados especiais. Brasília: CJP; Ipea, 2012.

BRASIL. **I Pacto Republicano de Estado**: em favor de um Judiciário mais rápido e republicano. Brasília: CNJ, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/a2RTQM>>.

_____. **II Pacto Republicano de Estado**: por um sistema de Justiça mais acessível. Brasília: CNJ, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/R663aS>>.

BUSCAGLIA, E. Obstacles to judicial reform in Latin America. *In*: JARQUÍN, E.; CARRILLO, F. (Eds.). **Justice delayed**: judicial reform in Latin America. Washington: Inter-American Development Bank, 2000. Chapter 2, p. 15-30.

8. “Enquanto as decisões rápidas e eficientes necessárias para implementar reformas de Mercado de primeira geração geralmente requerem um Judiciário condescendente, reformas econômicas de segunda geração direcionadas para o estabelecimento dos fundamentos institucionais de uma economia de Mercado requerem precisamente o oposto” (Prillaman, 2000, tradução nossa).

CASTRO, A. S. **Indicadores básicos e desempenho da Justiça Estadual de Primeiro Grau no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. (Texto para Discussão n. 1.609).

CASTRO, A. S. *et al.* **Custo e eficiência dos novos Tribunais Regionais Federais**: uma avaliação da Emenda Constitucional 73. Nota Técnica DIEST n. 6. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2009**. Indicadores do Poder Judiciário. Panorama do Judiciário Brasileiro. Brasília: CNJ, 2010.

CUNHA, A. S. *et al.* **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília: Ipea, 2011.

GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building State capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

MEDEIROS, B. A. *et al.* **Diagnóstico sobre os juizados especiais cíveis**. Brasília: Ipea, 2012.

_____. *et al.* **Democratização do acesso à Justiça no Brasil**: experiências de itinerância. Brasília: Ipea, 2014.

PRADO, M. M. O paradoxo das reformas do estado de direito: quando reformas iniciais se tornam obstáculos para reformas futuras. **Revista de Sociologia e Política**, 2013.

PRILLAMAN, W. The judiciary and democratic decay in Latin America: declining confidence in the rule of law. **Foreign Affairs**, 1 Sept., 2000. Acesso em: 17 July 2014.

SÁ E SILVA, F. Opinião pública, pesquisa aplicada e reforma da justiça: contribuições e desafios, políticos e analíticos. *In*: SCHIAVINATTO, F. (Org.). **Sistema de indicadores de percepção social (SIPS)**. Brasília: Ipea, 2011.

SÁ E SILVA, F. *et al.* **Atlas da Defensoria Pública**. Brasília: Ipea, 2013.

SADEK, M.T. **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SANTISO, C. The elusive quest for the rule of law: promoting judicial reform in Latin America. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 23, n. 3, p. 91, 2003a.

_____. Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability. **Democratization**, n. 4, p. 161-180, 2003b. v. 10.

SANTOS, P. What to expect of judicial reform. *In*: JARQUÍN, E.; CARRILLO, F. (Eds.). **Justice delayed**: judicial reform in Latin America. Washington: Inter-American Development Bank, 2000. Chapter 7, p. 57-68.

UNGAR, M. **Elusive reform**: democracy and the rule of law in Latin America. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DODSON, M . Assessing Judicial Reform in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 37, n. 2, p. 200-220, 2002.

PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, 372 p. v. 7.

RICHARD, E. M. Judicial reform and economic development: a survey of the issues. **World Bank research observer**, v. 14, n. 1, p. 117-136, 1999.

WAMBIER, T. A. A.; CAMBI, A. **Reforma do Judiciário**: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: PASSADO, PRESENTE E FUTURO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Alexandre de Ávila Gomide¹
Fabio de Sá e Silva²
Roberto Rocha C. Pires³

1 INTRODUÇÃO

A produção de políticas públicas para o desenvolvimento é tarefa que, no Brasil atual, tem se mostrado cada vez mais complexa. A redemocratização trouxe impactos relevantes sobre a ação dos governos, tanto no aspecto substantivo – isto é, *o que fazer* – quanto no aspecto processual – isto é, *como fazer*. Junto com transformações na própria noção de desenvolvimento – que mesmo nos discursos de especialistas e organismos internacionais adquire inúmeros adjetivos, como inclusivo, sustentável e humano –, verifica-se uma alteração no ambiente institucional no qual os planos, os programas e os projetos podem ser levados a efeito.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), principal legado do processo de redemocratização brasileiro, não apenas firmou compromisso com a realização de variados *direitos* que requerem alguma forma de ação *positiva* do Estado – direitos sociais, econômicos e culturais, além de difusos e coletivos, como os relativos ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural –, como também criou um ambiente institucional marcado, entre outras coisas, pelo reconhecimento do pluralismo e pela preocupação com o controle do poder do Estado, ou, em uma palavra, pelo caráter *democrático*. Como resultado, estudos têm caracterizado o ambiente político-institucional atual como conformado por três sistemas, sob cuja tensão está situada a tarefa de elaboração e implementação de políticas – o *representativo*, o qual diz respeito à atuação dos partidos e representantes eleitos nos parlamentos e nas chefias do Executivo dos três níveis de governo; o *participativo*, o qual compreende formas variadas de participação da sociedade civil nas decisões de políticas públicas, a exemplo de conselhos, conferências, audiências e consultas públicas, ouvidorias e outras interfaces socioestatais; e o *de controles*, o qual abrange mecanismos de *accountability* horizontal, como os controles internos e externos, parlamentar e judicial, incluindo o Ministério Público (Sá e Silva, Lopez e Pires 2010).

Políticas de desenvolvimento, portanto, não mais podem se limitar à satisfação de expectativas por industrialização e crescimento econômico em “marcha forçada” – como foi a tônica

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea.
3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea.

de experiências anteriores no Brasil e em outros países ditos desenvolvimentistas –, mas devem contemplar demandas por redistribuição de renda, preservação ambiental e expansão das capacidades humanas por meio de produção e distribuição de bens coletivos, como os serviços de educação, saúde, transporte e segurança pública (Evans, 2008; Sen, 2000). Ao mesmo tempo, a definição dos problemas, a formulação de soluções e a entrega de resultados que visem satisfazer essas demandas também devem se dar sob marcos determinados, condizentes com princípios democráticos. A transparência nas decisões, a ampliação de meios de participação e controle, a garantia do envolvimento de diferentes atores e interesses (políticos, econômicos e sociais) e a consonância com a ordem jurídico-institucional – além, obviamente, de expectativas de eficácia, eficiência e efetividade – se tornam, assim, imperativos dos processos de *policy making*.

A forma como, dentro desses marcos, o Estado se organiza e se relaciona com os atores da sociedade e do mercado, de modo a definir seus objetivos e a colocá-los em execução, é o objeto deste capítulo.⁴ Por meio do conceito de *capacidades estatais* e da abordagem dos *arranjos de implementação* de políticas públicas, este capítulo discute desafios e apresenta reflexões acerca da ação governamental para o desenvolvimento no Brasil do passado, do presente e do futuro.

Para essa finalidade, o texto está dividido em quatro partes, além desta introdução. A seção 2 recupera as perspectivas sobre a ação governamental para o desenvolvimento no passado, procurando demarcar as características que distinguem o período atual. A seção 3 apresenta o conceito de capacidades estatais e discute as competências governamentais necessárias para a promoção de um novo modelo de desenvolvimento em contexto democrático. A seção 4 propõe a abordagem dos arranjos institucionais como um enfoque para a compreensão e a avaliação do exercício das capacidades estatais. Por fim, a seção 5 oferece reflexões prospectivas para a ação do Estado acerca dos temas tratados anteriormente.

2 DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO AO PÓS-NEOLIBERALISMO: A AÇÃO DO ESTADO PARA O DESENVOLVIMENTO

O debate sobre o papel do Estado para o desenvolvimento é recorrente, tanto na literatura especializada quanto na opinião pública (Kohli, 2010). Entre as décadas de 1930 e 1970, sobretudo no Brasil, o pensamento político e econômico depositou sobre o Estado a expectativa de solução dos problemas do subdesenvolvimento. Nesse período, dito nacional-desenvolvimentista, notadamente em sua fase autoritária, as capacidades estatais – voltadas em especial para a promoção da industrialização por substituição de importações – se calcavam em estruturas centralizadas e hierárquicas, apoiadas por burocracias insuladas do Congresso Nacional e da sociedade civil (os “bolsões de eficiência”), nas quais as relações com as elites industriais se davam por meio dos “anéis burocráticos” (Cardoso, 1973; Geddes, 1996; Nunes, 2003).

A crise da estratégia nacional-desenvolvimentista, no entanto, trouxe o pêndulo Estado-mercado em favor do último. O foco das políticas, então, recaiu sobre o ajuste estrutural

4. Seguindo a definição de Max Weber, entende-se o Estado como o conjunto de organizações inter-relacionadas que possuem autoridade para tomar decisões concernentes à população de um determinado território e os meios necessários para colocá-las em prática (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985).

e as reformas orientadas ao mercado (privatizações, desregulações, descentralização etc.). A ação governamental, por sua vez, adquiriu novos contornos sob a inspiração do gerencialismo ou da Nova Gestão Pública.

Grosso modo, o gerencialismo visa incorporar princípios e mecanismos de mercado na organização e no funcionamento do Estado, tendo como pressuposto a separação entre política e administração. Ao objetivar, assim, a eficiência em sentido estrito – no sentido micro ou intraorganizacional –, o gerencialismo coloca em segundo plano os aspectos relacionais da produção de políticas públicas – ou seja, a interação entre o governo, os agentes privados e a sociedade civil para realização de objetivos. Esta perspectiva se contrapõe à necessidade – constitutiva do ambiente político-institucional pós-CF/1988 – de *politizar* a administração pública, no sentido de orientá-la para satisfazer as necessidades, as demandas e as expectativas de uma sociedade plural, por meio de canais e mecanismos institucionalizados para o diálogo e a interlocução no tocante à definição de suas escolhas para o enfrentamento dos problemas coletivos (Carneiro e Menicucci, 2011; Marques e Faria, 2013).

Contudo, no final da década de 1990, as baixas taxas de crescimento, o quadro de instabilidade financeira e o alto grau de desigualdade social verificados no país e na América Latina como um todo culminaram na perda de legitimidade da agenda do Consenso de Washington. A partir daí, nenhum consenso sobre qual deve ser papel do Estado para o desenvolvimento adquiriu hegemonia teórica ou política. Ao contrário, autores como Rodrik (2007) mostraram que as políticas mais efetivas na construção de trajetórias de desenvolvimento variam de país para país, dependendo de instituições locais, expectativas, contextos histórico-políticos etc. Contudo, firmou-se a ideia de que a qualidade do governo ou a capacidade do Estado de identificar problemas e formular e implementar políticas é essencial para o desenvolvimento (PNUD, 2004). A questão, então, passa a ser direcionada às estruturas e às práticas na relação entre Estado, sociedade e mercado que possam sustentar uma sinergia virtuosa para o desenvolvimento em sua acepção ampla.

É nesse contexto que autores têm indicado uma mudança na forma de atuação do Estado, com um distanciamento dos modelos de gestão centrados em estruturas hierárquicas e insuladas para outros mais desconcentrados e relacionais, envolvendo mecanismos de coordenação e articulação de interesses entre o governo, os agentes privados, os atores da sociedade civil e as normas vigentes (Levi-Faur, 2012; Schneider, 2005; Rhodes, 1996; Gomide e Pires, 2014).

A necessidade de incorporar ao funcionamento da administração pública elementos de natureza político-relacional, como a articulação entre os setores público e privado e a abertura à participação nos processos decisórios dos atores interessados, remete ao dilema entre eficiência e legitimidade da ação estatal. Alguns entendem que a inclusão de atores nos processos decisórios restringiriam as capacidades de execução do setor público, prejudicando a entrega rápida de resultados. Autores que estudaram os Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático corroboram esta tese (Johnson, 1982; Leftwich, 1998; Wade, 1990), ao indicar que as experiências de *catching up* só foram possíveis por terem ocorrido

em ambientes políticos autoritários. Argumentam, assim, que as instituições democráticas podem se constituir em obstáculo às políticas deliberadas de alteração do *status quo* em curto prazo, pois implicam acomodação de interesses entre diferentes grupos, levando a estratégias ou processos incrementais. Além disso, a democracia provocaria um excesso de demandas sobre o governo, elevando expectativas, reduzindo as possibilidades de consenso e, por isso, minando as capacidades de realização de objetivos em ritmo acelerado. Nas palavras de Johnson:

a operação efetiva do Estado desenvolvimentista requer que a burocracia que dirige o desenvolvimento econômico esteja protegida de todos os grupos de interesse, a fim de que ela possa definir e alcançar prioridades industriais de longo prazo. Um sistema no qual os grupos de interesse existentes em uma sociedade moderna e aberta exercem uma ampla pressão sobre o governo certamente não alcançará o desenvolvimento econômico, ao menos sob a égide do governo, independentemente dos demais valores que este possa concretizar. O sucesso de uma burocracia econômica em preservar mais ou menos intacta a sua influência preexistente foi, portanto, pré-requisito para o sucesso das políticas industriais dos anos de 1950 (Johnson, 1982, p. 44, tradução nossa).

Não obstante, outros autores entendem que a democratização dos processos decisórios é fundamental para a efetividade e a legitimidade das ações estatais. Ela proporcionaria o aumento de conhecimento sobre os problemas a serem enfrentados, resultando no melhor desenho de planos, programas e projetos, bem como no processamento prévio dos conflitos de interesses envolvidos. Segundo Evans (2008), conexões mais amplas entre Estado e sociedade civil são a única maneira de garantir o fluxo de informação necessário para guiar a alocação de recursos públicos para a efetiva provisão de bens e serviços coletivos, sem a qual não se pode falar em desenvolvimento. Processos decisórios inclusivos dariam aos cidadãos informações sobre a alocação de recursos públicos e proporcionariam maior interesse da sociedade em monitorar a implementação das decisões. Nesse sentido, Lijphart (1999, p. 260, tradução nossa) afirma que “políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de relevantes setores da sociedade”.

Na medida em que acrescenta complexidade aos processos de implementação de políticas públicas, as transformações impostas pela democracia vão rebater na própria organização e funcionamento do aparato governamental, exigindo o transbordamento do processo decisório para além das instituições tradicionais do Estado (mercado e sociedade). Se, de um lado, os grandes aparatos estatais constituídos em meados do século XX se fragmentaram com os processos de desconcentração, privatização e desregulação da guinada neoliberal, de outro, o aprofundamento da democracia permitiu que também a sociedade civil passasse a ter voz nas deliberações do setor público.

É nesse contexto que autores têm indicado um crescente distanciamento dos modelos de gestão pública centrados em estruturas hierárquicas e insuladas da política para outros mais desconcentrados e relacionais, envolvendo mecanismos de coordenação e articulação de atores e interesses entre Estado, sociedade e mercado (Gomide e Pires, 2014).

Tome-se o exemplo da política de fomento à indústria de construção naval adotada nos anos 1960 e 1970 (Pires, Gomide e Amaral, 2014). Naquele período, uma única autarquia ligada ao Ministério dos Transportes, a Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam), era a responsável pela formulação, pela execução e pelo monitoramento da política. À Sunamam cabia o papel de formular os planos e os programas de criação e expansão da indústria, bem como de aprovar os projetos de construção de embarcações a serem financiados pelo Fundo de Marinha Mercante (FMM), a gestão dos recursos do fundo e, também, o monitoramento da execução dos projetos financiados. A concentração de papéis e atribuições na Sunamam, de fato, contribuiu para a celeridade e a flexibilidade nos processos de gestão. Mas, por sua vez, minimizou o confronto de perspectivas, o controle e os fluxos de informações que poderiam ser provocados pelas interações com outros atores. Não é por acaso que a política do período foi acusada de promover a corrupção e o desperdício de recursos públicos, sem apresentar os resultados a que se propunha.

Quando se compara essa tentativa com a implementação da política em curso, presente no Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo (PROMINP) e, principalmente, no Programa de Modernização e Expansão da Frota da Petrobras (PROMEF), observa-se uma estrutura diferente, que incorpora uma pluralidade de atores estatais e privados e se utiliza de novos instrumentos e processos de planejamento e gestão. No que diz respeito ao planejamento dos investimentos, este é feito em parceria entre o governo e o setor privado. A atuação do governo se dá por meio de sua capacidade de influência política nas decisões da Transpetro (empresa subsidiária da Petrobras), que, por sua vez, possui um poderoso instrumento estimulador e organizador das demandas de mercado: o seu poder de compra. A demanda por financiamento, portanto, adquiriu um componente de espontaneidade, sendo contemplados projetos formulados pelos próprios atores privados, não cabendo mais ao governo direcionar a demanda diretamente.

Ressalte-se que a realização de tal política necessitou de autorização do Congresso, pois coube ao Senado aprovar o pedido do Executivo para a ampliação do limite de endividamento da Transpetro e para a concessão de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à Petrobras. Por sua vez, a aprovação dos projetos é compartilhada com o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), órgão tripartite composto por governo, empresários e trabalhadores. O risco das operações de financiamento foi transferido para agentes financeiros (bancos públicos), que realizam análises creditícias e de garantias sobre os empréstimos; e os projetos são monitorados por atores diversos: técnicos do Ministério dos Transportes, funcionários da Transpetro e técnicos do Ministério do Planejamento, por meio das salas de situação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ressalte-se, ainda, a atuação dos órgãos de controle, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), na auditoria da aplicação dos recursos do FMM. No que se refere à sociedade civil, além da sua presença no CDFMM, sua participação é obrigatória nos processos de licenciamento ambiental para a instalação dos empreendimentos (estaleiros), por meio das audiências públicas exigidas por lei.

Esse exemplo ilustra não só a complexidade da produção de programas governamentais no ambiente político-institucional atual, mas também as exigências em termos de novas capacidades do Estado – isto é, novas estruturas, competências e processos – para a implementação de políticas de desenvolvimento. São vários os atores e os interesses presentes nos processos de políticas públicas: das organizações do Poder Executivo ao Congresso Nacional, dos órgãos de controle às empresas públicas e privadas, dos agentes financeiros à sociedade civil. Por força dessas transformações, a reflexão sobre as capacidades estatais para o desenvolvimento precisa ser recuperada e atualizada.

3 CAPACIDADES ESTATAIS PARA O DESENVOLVIMENTO

O conceito de *capacidades estatais* pode ser definido de diferentes formas, por diferentes autores. Em geral, engloba ao menos duas dimensões ou gerações de análise (Jessop, 2001). Em um nível mais abrangente, o conceito remete à criação e à manutenção da ordem em um território, o que requer, por sua vez, medidas para a proteção de sua soberania, como instituir leis (capacidade legislativa), cobrar impostos (capacidade extrativa), declarar guerras e administrar um sistema de justiça (capacidade coercitiva). Ainda nesta dimensão, subentende-se a capacidade de produzir decisões (sobre leis, impostos, guerras etc.), a qual pode ou não se dar a partir de procedimentos amplamente aceitos pela população-membro deste Estado.

Essas noções guiaram uma primeira geração de estudos sobre o tema, em grande parte dedicada às preocupações com a construção e a formação de aparatos estatais (*state-building*), onde estes não existiam ou onde seriam frágeis e incipientes; ou com a autonomia do Estado em relação a atores econômicos e sociais específicos. Nesse sentido (macro), *capacidades estatais* se referem aos atributos de Estados que conseguem se erguer e, minimamente, guiar os rumos de uma sociedade, administrando seus conflitos e problemas internos (Tilly, 1975; Skocpol, 1979; Cingolani, 2013).

Uma segunda geração de estudos ancorados no conceito de capacidades estatais tem procurado refletir sobre os atributos que os Estados possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (Matthews, 2012). Nesse sentido, o conceito tem sido, também, mobilizado para se entender o papel do Estado na produção do desenvolvimento nacional. Autores como Amsden (1989), Wade (1990) e Evans (1995), por exemplo, utilizaram o conceito relacionando-o ao sucesso dos Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático.

Atualmente, o conceito vem adquirindo centralidade nas pesquisas da ciência política e da administração pública sobre *boa governança* ou *governança e crescimento* (Besley e Persson, 2007; Acemoglu, Ticchi e Vindigni, 2011; Fukuyama, 2013). Assim, em um nível mais concreto (ou micro) em relação ao anterior, alguns analistas têm se referido ao conceito como os atributos que caracterizam o *Estado em ação* – isto é, que permitem a identificação de problemas, a formulação de soluções, a execução de ações e a entrega dos resultados –, processo que envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, resultam em políticas públicas de desenvolvimento (Skocpol, 1985; Skocpol e Finegold, 1982; Mann, 1993; Evans, 1995; Geddes, 1996).

Em sintonia com essa última geração de estudos, o conceito estará associado neste capítulo às habilidades ou às competências do Poder Executivo para definir sua agenda e realizar seus objetivos de modo legítimo; em outras palavras, formular e executar políticas públicas em contexto democrático.⁵ Cuida-se, com isto, de aproximar o debate conceitual às exigências do ambiente politico-institucional vigente no Brasil para a produção de planos, programas e projetos governamentais, processos nos quais os gestores têm que se relacionar com distintos sistemas institucionais, com seus atores e interesses: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos, empresas privadas e organizações da sociedade civil.

Nessa perspectiva, além de profissionais competentes e de técnicas eficientes de gestão, que produzam ações coordenadas e orientadas para resultados, a produção de políticas públicas passa a exigir do Estado outras capacidades. Distinguem-se, assim, três dimensões que, conjugadas, configurariam capacidades necessárias para a produção de políticas de desenvolvimento no Brasil contemporâneo:

- 1) *Capacidades técnico-administrativas*: derivam do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. Estas podem ser observadas, por exemplo, a partir da presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; de existência e operação de mecanismos de coordenação intragovernamentais; e, também, do emprego de estratégias de monitoramento das ações governamentais – produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho.
- 2) *Capacidades político-relacionais*: referem-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação com os diversos atores, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos. É possível perceber tais capacidades a partir da existência de formas de interação das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos). Além disso, a promoção de capacidades políticas depende, fortemente, de existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras), assim como da atuação dos órgãos de controle – sejam eles internos ou externos –, provendo transparência e escrutínio público da ação governamental.
- 3) *Capacidades jurídicas*: referem-se à habilidade dos governos e de suas burocracias para criar condições de legalidade. Derivam do pressuposto de que, em uma democracia, as decisões de quem detém o poder devem se sujeitar ao direito (*rule of law*). Como expressão máxima desse pressuposto – e decorrência do princípio da separação de poderes –, a CF/1988 prevê a inafastabilidade da jurisdição (Artigo 5º, XXXIV),

5. Karo e Kattel denominaram essa dimensão do conceito de *policy capacity*, entendida como “a capacidade do Estado de mobilizar os recursos necessários para fazer escolhas coletivas inteligentes e definir orientações estratégicas para a alocação de recursos escassos para fins públicos” (Karo e Kattel, 2014, p. 81, tradução nossa).

autorizando o questionamento dos atos de gestão pelos cidadãos ou por grupos de interesse potencialmente afetados no âmbito do Poder Judiciário. Ademais, o entendimento de que políticas públicas devem satisfazer requisitos jurídicos permeia o direito administrativo brasileiro⁶ e informa a atuação de várias agências constitutivas do ambiente político-institucional, como a Advocacia-Geral da União (AGU) e a CGU – internamente à administração – ou o Ministério Público, o TCU e os agentes do setor privado e da sociedade civil que têm se especializado na submissão de pleitos, na formulação de representações e no ajuizamento de ações – externamente à administração.⁷

A sustentabilidade jurídica de políticas públicas de desenvolvimento não implica sujeição inquestionada a normas vigentes ou às suas interpretações dominantes. Ao contrário, uma expectativa razoável em relação a essas políticas é que elas venham a tensionar com as normas vigentes e, em muitos casos, requerer a produção de novas normas. A gestão dessas tensões e a reformulação dessas normas, no entanto, devem se dar a partir dos códigos e da racionalidade do próprio direito – ou seja, dialogando com seus requisitos procedimentais ou com sua memória normativa.⁸

O quadro 1 sintetiza as dimensões das capacidades estatais neste capítulo definidas.

QUADRO 1
Dimensões das capacidades estatais

Capacidades	Gramática
Capacidades políticas	Legitimidade, adaptabilidade e inovação
Capacidades técnico-administrativas	Eficiência e eficácia
Capacidades jurídicas	Legalidade

Elaboração dos autores.

Ressalte-se que tais dimensões estão inter-relacionadas, de modo que cada uma tende a se comportar em sinergia e tensão com as demais – ou seja: as soluções legítimas decorrentes da concertação de interesses podem se mostrar inexecutáveis técnica ou juridicamente; as melhores soluções técnicas podem não corresponder às expectativas dos atores afetados ou serem indefensáveis, do ponto de vista jurídico; ou os limites colocados *a priori* pelo direito podem

6. Por exemplo, no princípio da legalidade e no poder-dever da administração de rever dos próprios atos, quando reputá-los ilegais.

7. Tornou-se comum não apenas entre gestores, mas também entre analistas de política pública, a interpretação de que os controles de legalidade dos atos administrativos se encontram hipertrofiados, ou de que representam um entrave para as políticas públicas de desenvolvimento. Embora pesquisas em curso (Sá e Silva, Vieira e Nascimento, no prelo), além da vasta literatura sobre judicialização de políticas públicas, indiquem haver espaço para melhoria na ação dos controles, parece difícil esperar que eles possam regredir, diante de demandas crescentes por transparência, prestação de contas e combate à corrupção.

8. Parte da literatura internacional conceitua capacidade jurídica como a mera habilidade de dar vigência para as normas postas, contribuindo para estabilizar as expectativas de atores sociais (e, em especial, de mercado) em relação à ação do Estado. Sem desprezar esta, que pode ser uma dimensão das capacidades jurídicas, o entendimento neste capítulo é que, quando se espera que o Estado atue para a promoção de mudanças, ela se torna insuficiente. A tentativa de definição de capacidade jurídica como a habilidade de *legitimar pretensões de mudança frente a um arcabouço normativo consolidado* – que tem paralelo, por sua vez, na literatura sobre mutação constitucional – busca tornar o conceito sensível a demandas por maior ativismo estatal sob o marco da democracia – como as que, aliás, há pouco presenciamos nos protestos de junho. Exemplos de aquisição e mobilização de capacidades jurídicas segundo esta definição ainda são escassos na literatura. Espera-se que pesquisas recentes do Ipea (Sá e Silva, Vieira e Nascimento, no prelo) ajudem a preencher essa lacuna.

inviabilizar avanços nos processos de política pública. Por esta razão, para avaliar as capacidades do Estado de executar políticas públicas de desenvolvimento em ambientes institucionais complexos, faz-se necessário examinar os *processos concretos de implementação* de planos, programas e projetos governamentais. A próxima seção discute as bases para a avaliação da ação dos governos, por meio da abordagem dos *arranjos institucionais*.

4 ARRANJOS INSTITUCIONAIS: NOVAS BASES PARA A COMPREENSÃO E A AVALIAÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS

Entende-se que, para abordar as interações entre instituições democráticas e políticas de desenvolvimento, se faz necessário examinar o processo concreto de implementação⁹ destas. Para isso, propõe-se um enfoque analítico centrado nos *arranjos institucionais de implementação*.

Tributária do que Stone (1999; 2002) designa por “projeto racional” na análise de políticas públicas,¹⁰ a análise tradicional sobre as políticas públicas se concentra mais em questões substantivas – isto é, em o quê fazer – do que processuais – ou no *como fazer*. Para autores como Karo e Kattel (2014), no entanto, não existe tal coisa como uma política pública: políticas públicas se tornam realidade somente por meio de sua implementação.

Assim, argumentam os autores, discutir políticas públicas apenas no âmbito da sua formulação (diagnósticos e propostas) pode levar a visões simplificadas ou ingênuas sobre os reais processos de sua produção. É a interação entre pessoas concretas, inseridas em organizações concretas – não somente no poder público, mas também em sindicatos de trabalhadores, associações empresariais e outras organizações da sociedade civil –, com valores e interesses muitas vezes divergentes, e sob as normas jurídicas existentes, que dá concretude às políticas públicas. Nesse processo, planos, programas ou projetos inicialmente formulados podem ser transformados ou até mesmo frustrados. A literatura especializada já demonstrou que a implementação – e os múltiplos episódios de conflito, convencimento e composição entre diferentes atores e instituições, que inevitavelmente caracterizam essa “etapa” do “ciclo de políticas públicas” (Stone 1999 e 2002; Sabatier 2007; Van Horn, Gormley e Baumer, 2001; Miller e Barnes, 2004) – produz consequências centrais para o conteúdo e a forma das políticas, sendo sua análise central para a compreensão da atuação estatal (Pressman e Wildavsky, 1973; Bardach, 1977; Grindle e Thomas, 1989; Pires, Lopez Junior e Sá e Silva, 2010; Faria, 2012).¹¹

9. Por processo de implementação, compreende-se todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução, (re)formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias. Por possuir este caráter, os processos de implementação constituem justamente o momento no qual, a partir de decisões e ações das burocracias governamentais, as interações com instituições democráticas repercutem em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações.

10. Segundo Stone, o projeto racional concebe a elaboração de políticas públicas como um processo linear, no qual os gestores identificam objetivamente um problema, escolhem a solução mais eficaz e eficiente para debelá-lo, executam esta solução, monitoram os resultados e reformulam a solução. Contrariando esta perspectiva, Stone entende que as políticas públicas resultam, ao contrário, de disputas (políticas) entre concepções alternativas sobre o bem comum e a melhor maneira de realizá-lo, sendo impossível reduzir esse processo a um itinerário rigorosamente *objetivo*.

11. Sob esse aspecto, a própria ideia de um *ciclo de políticas públicas* pode ser questionada, já que se torna impossível separar com clareza o que é formação de agenda, formulação de alternativas, implementação, monitoramento e avaliação. Mesmo as *etapas* supostamente mais lineares e objetivas, como os processos de monitoramento e avaliação, por exemplo, paradoxalmente se tornam um espaço de formulação de alternativas, quando a atribuição de sentido aos *números* gerados por uma política abrem possibilidade de rever o seu curso e, por conseguinte, interferir em sua *substância* (Stone 2002).

A noção de *arranjos institucionais* permite que os processos de implementação de políticas públicas sejam analisados na sua complexidade, pois permite o enfoque nas interações entre atores, interesses e instituições. Primeiramente, é importante distinguir arranjos de ambientes institucionais (Fiani, 2014). Se o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os atores estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas particulares. Desse modo, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de uma determinada política, o objeto e os objetivos desta, bem como as formas de relações entre os atores. Por isto, entende-se que *a relação entre as instituições e as políticas públicas não deve se ater somente ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de implementação*. Para esse fim, define-se arranjo institucional como “a combinação de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Gomide e Pires, 2014, p. 19). São, portanto, os arranjos que vão dotar o Estado das habilidades necessárias para definir sua agenda e executar suas políticas.

Assim, a questão central para a reflexão sobre capacidades estatais em contexto de governança complexa passa a ser: que tipos de arranjos de políticas públicas são capazes de envolver os múltiplos atores interessados e proporcionar interações entre eles que permitam a tomada de decisão, a execução competente de ações e o aprendizado contínuo? Esses arranjos podem assumir contornos variados – em função da mobilização de diferentes recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e humanos, condicionados por trajetórias passadas – e dotar o Estado de maiores ou menores capacidades de execução. Nessa linha de raciocínio, as capacidades estatais necessárias à efetivação de políticas públicas passam a ser compreendidas como produto das características desses arranjos e da forma como incluem, articulam e organizam a interação entre os atores relevantes.¹²

No atual contexto político-institucional brasileiro, são vários os atores, os processos e recursos a serem articulados para a execução de uma política: burocracias de diferentes órgãos e diferentes níveis de governo (entes federados), parlamentares, comissões legislativas, órgãos de controle, procedimentos judiciais, organizações da sociedade civil (organizações não governamentais – ONGs, sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais), entre outros. Em torno de cada política, programa ou projeto, estarão arranjos, de alguma maneira, atores das burocracias governamentais – com seus mandatos, seus recursos, suas competências e seus regimes jurídicos de atuação –, mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle.

12. Pode-se conceber, do mesmo modo, que as capacidades estatais disponíveis influenciem a montagem dos próprios arranjos institucionais. No entanto, o presente esforço analítico se centra nos efeitos capacitadores dos arranjos institucionais – isto é, naquilo que os arranjos disponibilizam em termos de capacidades para implementação de políticas públicas.

A interação entre esses atores e a mobilização de recursos por partes destes precisam ser mediadas por processos de articulação, coordenação e monitoramento. A depender da qualidade dessa configuração – presença de atores, recursos e mecanismos de interação –, o arranjo produzirá as capacidades técnicas-administrativas, políticas e jurídicas necessárias à viabilização da implementação e da produção dos resultados esperados. Tal abordagem leva em consideração a natureza indeterminada dos processos de implementação e as características específicas do contexto político-institucional e, por fim, enfatiza a necessidade de articulação e coordenação dos múltiplos atores envolvidos (burocráticos, sociais e políticos).

Veja-se o exemplo do Projeto de Integração do Rio São Francisco, estudado por Loureiro, Teixeira e Ferreira (2014). O projeto, inicialmente voltado para a transposição das águas do rio, entrou na agenda decisória do governo federal no primeiro governo Lula – apesar de estar presente na agenda de discussão pública há muito mais tempo. Desde o início, o projeto esteve eivado de disputas e conflitos de interesse. De um lado, encontravam-se não apenas representantes de estados que se consideravam prejudicados com a perda de água decorrente da transposição (governadores e parlamentares de Minas Gerais, da Bahia, de Sergipe, de Alagoas e uma parcela de políticos de Pernambuco), como também organizações ambientalistas e de direitos humanos reunidas no Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco (CBHSF). De outro, o presidente da República, representantes dos estados que se beneficiariam com as águas da transposição (governadores e parlamentares de Pernambuco, do Ceará, do Rio Grande do Norte e da Paraíba) e técnicos do governo federal, os quais defendiam o empreendimento como alternativa para combater à seca no semiárido.

As disputas resultantes implicaram atraso da obra, em função de ajuizamento de ações, principalmente na fase do licenciamento ambiental, ocupação de canteiros de obras por grupos prejudicados, greves de trabalhadores por melhores condições de trabalho etc., além do questionamento de contratos por parte dos órgãos de controle. Ou seja, situações que exigem ampla negociação e criação de entendimentos compartilhados entre atores e instituições, quadro impensável em um contexto político não democrático.

Nesse processo, o CBHSF e o Congresso Nacional se converteram em arenas de articulação de interesses contrários à transposição, promovendo debates sobre o projeto nas esferas políticas, institucionais e popular. Conforme argumentam Loureiro, Teixeira e Ferreira (2014), a atuação do comitê foi determinante para que o governo federal estabelecesse um processo amplo de negociação para a solução dos impasses, o que acabou por resultar na inclusão de medidas no projeto para a revitalização do rio, com a alocação de recursos também para investimentos em ações de desenvolvimento, nas áreas da bacia hidrográfica localizadas no estados doadores de água. A negociação com os segmentos contrários à obra, ao menos na forma como estava inicialmente proposta, resultou na incorporação de demandas não contempladas no desenho inicial, o que, inclusive, se expressou na mudança do nome do projeto (de transposição para integração), por incluir a transposição e a revitalização.¹³ Ou seja, o projeto se beneficiou do aprendizado democrático, resultando na maior legitimidade e qualidade deste, criando as condições políticas para que a obra prosseguisse.

13. Do mesmo modo, os autores do estudo de caso destacaram o papel significativo e positivo dos órgãos de controle (TCU e CGU), que não se restringiu unicamente à fiscalização, mas também a buscar soluções junto com os gestores para a melhoria da gestão da obra.

Em suma, a abordagem dos arranjos institucionais busca identificar os atores que se envolvem na implementação de uma política, bem como os processos e os mecanismos que estabelecem papéis e vínculos entre eles – se existem e como operam –, e avaliar se estes atores e processos estão aptos a produzirem os objetivos pretendidos. Dessa forma, tal abordagem tem o potencial de contribuir para a modelagem organizacional da implementação de políticas públicas em ambientes complexos. Em análises retrospectivas, a abordagem dos arranjos permite compreender os resultados obtidos por uma política ou um projeto, a partir das características do seu processo de implementação. Em análises prospectivas, em casos de políticas ainda na fase de desenho e planejamento, a abordagem dos arranjos permite a antecipação de pontos de veto, condicionantes jurídico-institucionais e demais problemas que podem vir a impactar negativamente os resultados durante a implementação.

5 O FUTURO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO

As transformações a que o Estado brasileiro foi submetido nas últimas décadas exigiram maiores capacidades (políticas, técnico-administrativas e jurídicas) do Estado para a implementação de políticas de desenvolvimento. Junto com as mudanças na própria noção de desenvolvimento, elas conduzem a uma sensível alteração no ambiente institucional no qual as estratégias, as políticas e as trajetórias ditas desenvolvimentistas podem ser levadas a efeito.

Nesse contexto, nem os modelos discricionários e/ou hierárquicos de decisão e coordenação que marcaram o período nacional-desenvolvimentista, nem os modelos gerencialistas propugnados na década de 1990 servem para iluminar a questão atual entre Estado e políticas públicas. Todavia, não existem modelos preconcebidos para adotar ou práticas para emular no objetivo de dotar o Estado das capacidades necessárias para a produção de políticas de desenvolvimento neste século. Variações significativas podem ser encontradas por áreas de política, configurações institucionais específicas e circunstâncias políticas.

Assim, a questão central passa pela construção de arranjos institucionais que possam habilitar a sociedade a deliberar sobre objetivos que ela mesma valoriza – e que tenha razões para valorizar –, tais como liberdade política, bem-estar social, oportunidades econômicas, preservação do meio ambiente etc. (Sen, 2000; Evans, 2011).

Esse quadro, por sua vez, abre espaço para o experimentalismo – ou seja, a construção de arranjos por meio dos quais os atores envolvidos venham a interagir, descobrir e aprender em conjunto o que e como fazer para produzir desenvolvimento. Autores, como Pires (2009) e Sabel e Zeitlin (2013), defendem que, por meio do experimentalismo, as burocracias públicas podem simultaneamente expandir suas capacidades para solução de problemas complexos – adaptando-se às condições externas em constante mudança, mediante customização de suas ações a demandas diversas – e incrementar sua prestação de contas frente aos políticos eleitos e à sociedade em geral.

Nesse processo, estudos e pesquisas podem oferecer relevante contribuição, na medida em que consigam identificar padrões de interação e dinâmicas organizacionais mais ou menos conducentes

à concretização de objetivos de desenvolvimento. Mas o futuro das políticas públicas assim concebidas resultará, muito mais, da práxis dos gestores – e também de políticos, empresários, trabalhadores, movimentos sociais etc. –, no exercício diário daquilo que a vida democrática exige: disposição para o diálogo, com a consideração a interesses recíprocos e o respeito às regras do jogo. O resto é uma questão de arranjo.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; TICCHI, D.; VINDIGNI, A. Emergence and persistence of inefficient states. **Journal of the European Economic Association**, v. 9, n. 2, p. 177-208, 2011.
- AMSDEN, A. **Asia's next giant: South Korea and late industrialization**. 1989.
- BARDACH, E. **The implementation game**. Cambridge: MIT Press, 1977.
- BESLEY, T.; PERSSON, T. **The origins of State capacity: property rights, taxation, and politics**. Cambridge, MA: NBER, 2007. (Working Paper, n. 13.028).
- CARDOSO, F. H. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. São Paulo: Difel, 1973.
- CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Ipea: Brasília, dez. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.686).
- CINGOLANI, L. **The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNU-MERIT, 2013. (Working Paper, n. 53).
- EVANS, P. **Embedded autonomy: States and industrial transformation**. New Jersey: Princeton Press, 1995.
- _____. **In search of the 21st century developmental State**. Sussex: University of Sussex, 2008. (Working Paper, n. 4).
- _____. **The capability enhancing developmental State: concepts and national trajectories**. Niterói: Cede, 2011. (Texto para Discussão, n. 63).
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FARIA, C. A. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.
- FIANI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *In*: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.
- FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, July 2013.
- GEDDES, B. **Politician's dilemma: building State capacity in Latin America**. California: University of California Press, 1996.

- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
- GRINDLE, M.; THOMAS, J. Policy makers, policy choices, and policy outcomes: the political economy of reform in developing countries. **Policy sciences**, v. 22, p. 213-248, 1989.
- JESSOP, B. Bringing the State back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections. **International review of sociology**, v. 11, n. 2, p. 149-173, 2001.
- JOHNSON, C. Introduction: the idea of industrial policy. *In*: JOHNSON, C. **The industrial policy debate**. Califórnia: ICS Press, 1982.
- KARO, E.; KATTEL, R. Public management, policy capacity, innovation and development. **Revista de economia política**, v. 34, n.1, 2014.
- KOHLI, A. **State capacity for development**. New York: UNDP, 2010. (Global Event Working Paper).
- LEFTWICH, A. Forms of democratic developmental States: democratic practices and development capacity. *In*: ROBINSON, M.; WHITE, G. (Eds.). **The democratic developmental State**: political and institutional design. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 52-83.
- LEVI-FAUR, D. From big government to big governance? *In*: LEVI-FAUR, D. (Org.) **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 3-18.
- LIJPHART, A. **Patterns of democracy**: government forms and performance in thirty-six democracies. Yale: Yale University Press, 1999.
- LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; FERREIRA, A. Conflitos e articulação de interesses no projeto de integração do rio São Francisco. *In*: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
- MANN, M. **The sources of social power**: the rise of classes and nation-States, 1760-1914. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- MARQUES, E.; FARIA, C. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- MATTHEWS, F. Governance and State capacity. *In*: LEVI-FAUR, D. (Org.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 281-293.
- MILLER, M. C.; BARNES, J. (Eds.). **Making policy, making law**: an interbranch perspective. Washington: Georgetown University Press, 2004.
- NUNES, E. A. **Grámatica política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2003.
- PIRES, R. R. C. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **Cadernos gestão pública e cidadania**, v. 14, n. 54, jan.-jun. 2009.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á.; AMARAL, L. A. A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. *In*: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

PIRES, R. R. C.; LOPEZ JUNIOR, F. G.; SÁ E SILVA, F. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **A democracia na América Latina: ideias e contribuições**, 2004.

RHODES, R. A.W. The new governance: governing without government. **Political studies**, n. 44, p. 652-667, 1996.

RODRIK, D. (Ed.). **One economics, many recipes: globalization, institutions and economic growth**. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

SÁ E SILVA, F. S. E.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. Introdução: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. *In*: SÁ E SILVA, F. S. E.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2. p. 17-46.

SÁ E SILVA, F.; VIEIRA, J. B.; NASCIMENTO, A. **A construção social da legalidade na administração pública: direito e desenvolvimento no Brasil**. Brasília: Ipea. No prelo.

SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007.

SABEL, C. F.; ZEITLIN, J. Experimentalist governance. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas**, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2005.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. 3. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal. **Political science quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SKOCPOL, T. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

_____. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMAYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.) **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

STONE, D. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political science quarterly**, v. 104, n. 2, 1999.

_____. **Policy paradox**: the art of political decision making. New York: W. W. Norton & Company, 2002.

TILLY, C. **The formation of national States in Europe**. Princeton: Princeton University, 1975.

VAN HORN, C. E.; GORMLEY, W. T.; BAUMER, D. C. **Politics and public policy**. Thousand Oaks: CQ Press, 2001.

WADE, R. **Governing the market**: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

OFFE, C. 2009 governance: an “empty signifier”? **Constellations**, v. 16, n. 4, p. 550-562, Dec. 2009.

SABEL, C. Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. *In*: ENGELEN, E.; HO, M. (Eds.). **De Staat van de democratie**: democratie voorbij de Staat. Amsterdam: Amsterdam Press, 2004.

A PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO PÓS-1988: TENDÊNCIAS RECENTES E DESAFIOS

Acir Almeida¹

1 INTRODUÇÃO

Os últimos vinte anos do século passado testemunharam duas mudanças globais de potencial impacto positivo para a condição humana: expandiu-se substancialmente a quantidade de democracias (Diamond, 1996) e tornou-se mais exigente o critério pelo qual o desempenho socioeconômico de um país é avaliado, incluindo, além da geração de riqueza material, a promoção da saúde, da educação e do acesso a outros recursos imateriais que contribuam para o desenvolvimento humano dos seus cidadãos (UNDP, 1990).

Na esteira dessas mudanças, no início deste século, ampliou-se o reconhecimento do papel de legislativos democraticamente eleitos na promoção do desenvolvimento. O entendimento então predominante, principalmente na literatura econômica, era que a principal contribuição do Legislativo para o desenvolvimento consistia no controle político do Poder Executivo, especialmente, para garantir o direito à propriedade, condição necessária para se atrair investimento privado de longo prazo e, assim, gerar crescimento econômico robusto.² A ênfase recaía, portanto, no poder de veto do Legislativo contra interferências indevidas do Executivo. À ampliação do conceito de desenvolvimento, todavia, seguiu-se defesa de papel mais proativo do Legislativo na formulação de políticas públicas e na fiscalização da sua implantação, especialmente as voltadas para redução da pobreza e da desigualdade (Stapenhurst e Pelizzo, 2002).

A respeito do Legislativo brasileiro, por muito tempo prevaleceu a interpretação de que o Congresso Nacional mais criava obstáculos que contribuía para o desenvolvimento do país.³ Em sua forma mais atual, o argumento que sustenta esta interpretação afirma que, devido aos incentivos gerados pelas regras eleitorais permissivas e pelo federalismo político, o interesse dos parlamentares brasileiros está voltado prioritariamente para políticas que atendam demandas particulares ou paroquiais, em vez de políticas de interesse público. Somando-se a isto o poder de veto unilateral de ambas as Casas do Congresso, o resultado seria uma grande dificuldade de se produzir políticas voltadas para a promoção do desenvolvimento.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. E-mail: <acir.almeida@ipea.gov.br>.

2. Ver, por exemplo, Hall e Jones (1999), North e Weingast (1989) e Wright (2008).

3. Entre os mais influentes dessa interpretação, estão Furtado (1965) e, mais recentemente, Ames (2003).

Vários estudos empíricos sobre a experiência democrática brasileira do pós-1988 adotam tom mais otimista, no entanto. De forma geral, o país tem conseguido realizar reformas econômicas e sociais substanciais sem prejuízo da estabilidade político-institucional, o que não é pouco quando se considera a experiência menos bem-sucedida de outras democracias latino-americanas (Armijo, Faucher e Dembinska, 2006). Especificamente no que diz respeito à atuação do Congresso, sabe-se que a sua produção legislativa é preponderantemente de interesse geral, que ele não vota sistematicamente as políticas propostas pelo Executivo – ao contrário, aprova a maior parte delas – e participou ativamente da definição de políticas públicas importantes.⁴

Não obstante, a produção legislativa federal no pós-1988 tem sido fortemente marcada pelo predomínio do Poder Executivo. De acordo com o último levantamento disponível, até 2006, aproximadamente 80% das leis produzidas foram originalmente propostas pelos presidentes da República e 75% das iniciativas de lei destes foram aprovadas ainda durante os seus respectivos mandatos (Figueiredo e Limongi, 2007, p. 157).

Em anos recentes, todavia, ocorreram movimentos na contramão daquele padrão de produção legislativa. Como será mostrado mais adiante no capítulo, em 2008, houve aumento substancial na quantidade de leis ordinárias e complementares de iniciativa dos congressistas, que chegou a 89, bem mais que o máximo anterior, de sessenta leis, observado em 1995. Em 2009, esta marca foi novamente ampliada, para 140 leis, inclusive ultrapassando, pela primeira vez, as leis de iniciativa do Executivo. De 2010 a 2013, a média de leis de iniciativa dos parlamentares ficou em 80,5, bem maior que a média dos anos de 1989 a 2007, que foi de 37,6.

Esses movimentos são ocasionais ou refletem uma mudança de padrão na produção legislativa, com o Congresso assumindo papel mais proativo? Com vistas a responder esta pergunta, este capítulo analisa a produção de leis federais no pós-1988, com foco na evolução das taxas de dominância e de sucesso legislativo dos presidentes. Os resultados indicam que, desde meados dos anos 2000, o Congresso tem sistematicamente aprovado mais leis relevantes de iniciativa própria, apresentado mais emendas às iniciativas de lei do Executivo e deixado com mais frequência sua marca nas leis que tiveram origem neste último. Apesar de este estudo não analisar o conteúdo da produção legislativa, a magnitude destes achados sugere estar em curso uma mudança de padrão na produção legislativa federal, na direção de uma atuação mais proativa do Congresso Nacional.

O restante deste capítulo está organizado da seguinte forma. Na segunda seção, discutem-se as taxas de dominância e de sucesso legislativo do Executivo, e apresenta-se brevemente a evidência existente. Na terceira e quarta seções, procede-se a uma reavaliação empírica da evolução destas taxas para os presidentes brasileiros do pós-1988. A quinta seção, por fim, resume os achados deste estudo e tece considerações a respeito do desafio que representa para o Congresso o seu comportamento mais proativo na produção de políticas públicas.

4. Para mais informações, ver: Almeida e Moya (1997), Amorim Neto e Santos (2003), Figueiredo e Limongi (1999, caps. 2 e 7), Loureiro e Abrúcio (2004) e Ricci (2003).

2 DOMINÂNCIA E SUCESSO LEGISLATIVO

As taxas de dominância e sucesso legislativo do Executivo são dois indicadores muito utilizados para se avaliar a influência deste poder na produção de políticas públicas. A primeira é igual à porcentagem das leis produzidas que foram originalmente propostas pelo Executivo, e a segunda, à porcentagem das proposições do governo que foram convertidas em lei ainda durante o seu termo. Maiores taxas de dominância e sucesso legislativo do Executivo indicam maior influência relativa deste na produção de políticas públicas.

É fato que, na maior parte das democracias contemporâneas, o Executivo tem papel preponderante ou significativo no processo legislativo.⁵ No caso brasileiro, as taxas de dominância e de sucesso legislativo dos presidentes, no pós-1988, têm sido caracterizadas como elevadas e estáveis. De acordo com o último levantamento sistemático disponível, até 2006, estas taxas foram de 83,3% e 75,1%, respectivamente, com coeficientes de variação de 6,7% e 5,3% (Figueiredo e Limongi, 2007, p. 157). De acordo com um dos mais recentes estudos sobre o papel do Congresso Nacional no pós-1988, estes dados apontam: “(...) uma quase completa primazia do executivo em relação ao legislativo no que se refere ao processo de produção legal e para uma baixa capacidade de iniciativa de parte do parlamento brasileiro” (Moisés, 2011, p. 18). O estudo conclui ainda que “a supremacia do Executivo no que diz respeito à produção legislativa de fato implica uma significativa diminuição da capacidade de iniciativa do parlamento” (*op cit.*, p. 18).

Em boa medida, a alta dominância legislativa dos presidentes brasileiros no atual período democrático pode ser explicada pelos fortes poderes de agenda que a Constituição de 1988 (CF/1988) lhes confere. O Artigo 61 confere ao presidente exclusividade de iniciativa em matéria orçamentária, tributária e alguns aspectos administrativos. Isto significa que qualquer mudança legislativa nestas áreas deve se originar necessariamente no Executivo, contribuindo, portanto, para aumentar a sua taxa de dominância. Além disso, os Artigos 62 e 64 permitem, respectivamente, que o presidente edite decretos com força de lei (medidas provisórias) e imponha rito acelerado para a deliberação dos seus projetos (urgência). Por meio destes dois mecanismos, influencia-se diretamente a pauta do Congresso, definindo-se sobre o que e quando os parlamentares devem deliberar, o que também contribui para que as iniciativas do Executivo dominem a agenda legislativa. A título de ilustração, sob a Constituição democrática de 1946, que, entre estas prerrogativas, incluía apenas a iniciativa exclusiva em matéria administrativa, a taxa de dominância do Executivo foi bem menor, de 38,5% (Figueiredo e Limongi, 2007, p. 157).

Menos claro é o porquê de a taxa de sucesso do Executivo ser elevada. Alguns estudos argumentam que isto decorre da cooperação do presidente com líderes de partidos que controlam uma maioria parlamentar, cooperação esta fundada na cessão do controle de áreas de políticas públicas, mediante a nomeação de ministros indicados pelos partidos, em troca dos votos das bancadas (Figueiredo e Limongi, 2003). Outros, por sua vez, argumentam que o

5. A respeito, ver Andeweg e Nijzink (1995, p. 171), Figueiredo, Salles e Vieira (2009, p. 162), Montero (2007, p. 17) e Saiegh (2009, p. 1.352).

sucesso é conseguido mediante a distribuição de benefícios particularistas a parlamentares, como direcionamento de recursos orçamentários para seus redutos eleitorais e concessões de patronagem (Ames, 2003, cap. 5); e outros, por fim, defendem que ela decorre do uso combinado de concessões de políticas públicas e de benefícios particularistas (Raile, Pereira e Power, 2011). Independentemente do mérito relativo destas explicações, cumpre notar que todas estão baseadas nas prerrogativas constitucionais do presidente – o seu alto sucesso legislativo é atribuído ao uso eficaz dos seus poderes sobre cargos ou sobre a execução do orçamento, além dos poderes de agenda.

Esse quadro institucional, inaugurado com a CF/1988, praticamente não mudou até hoje. Por sua vez, alterações significativas na produção legal ocorreram na segunda metade dos anos 2000, com aumento substancial tanto da quantidade de leis de iniciativa dos parlamentares quanto da interferência destes sobre as iniciativas de lei do Executivo. Estas mudanças suscitam a seguinte questão: em que medida é correto afirmar que a produção legislativa federal está passando por uma mudança de padrão, na direção de maior protagonismo do Congresso? As duas seções seguintes procuram responder esta questão mediante descrição quantitativa da evolução das taxas de dominância e sucesso legislativo dos presidentes brasileiros no pós-1988.

3 A DOMINÂNCIA LEGISLATIVA DOS PRESIDENTES BRASILEIROS NO PÓS-1988

Entre 1º de janeiro de 1989 e o final de 2013, foram criadas 5.405 leis ordinárias e complementares.⁶ Este total inclui 5.241 leis ordinárias (da Lei nº 7.715/1989 a nº 12.955/2014), 84 leis complementares (da Lei nº 60/1989 a nº 143/2013), 69 medidas provisórias (MPs) que, mesmo sem terem sido convertidas em lei, foram validadas pela Emenda Constitucional (EC) nº 32/2001,⁷ e outras onze MPs editadas no final de 2013 e posteriormente aprovadas. No caso específico das leis introduzidas por meio de MP, considerou-se a data da edição da medida, em vez da sua transformação definitiva em lei, tendo em vista que as medidas têm força de lei desde a sua edição. Do total de leis, 5.098 (94,3%) foram originalmente propostas ou pelo presidente ou pelo Congresso. A taxa de dominância legislativa do presidente foi computada exclusivamente com base neste subconjunto, para cada ano do período.

Antes de passar ao cômputo da taxa, é importante notar que a sua interpretação pode ser prejudicada pela existência de quantidade significativa de leis cujo conteúdo não é politicamente relevante para o poder revisor.⁸ A aplicação do conceito de dominância nestes casos não faz sentido porque se perde a natureza concorrencial da produção legislativa entre os poderes. Mas isto somente afeta a medida quando a distribuição destas leis é desigual entre os poderes, situação na qual a dominância relativa do poder que originou a maior quantidade delas fica artificialmente inflada.

6. Esses e outros dados sobre a produção legislativa federal foram compilados pelo autor, com base em informações dos sites da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <www4.planalto.gov.br/legislacao> e da Câmara dos Deputados <www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/pesquisa/avancada>.

7. Essa emenda, que alterou as regras de uso e de tramitação das MPs, determinou em seu Artigo 2º que “as medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”.

8. O Congresso, por meio das suas prerrogativas de emenda e de veto, “revisa” as propostas do presidente. Este, por sua vez, “revisa” as propostas do Congresso por meio do seu poder de veto, parcial e total.

A identificação de tais leis caso a caso não é tarefa fácil. Alternativamente, porém, podem-se definir *a priori* matérias cuja frequência legislativa é significativa e nas quais é muito provável a assimetria de relevância. No caso brasileiro, este provavelmente é o caso das leis que tratam de assuntos estritamente administrativos do governo, das aberturas de crédito adicional ao orçamento e das leis simbólicas. O primeiro grupo é composto pelas leis de iniciativa exclusiva do presidente que tratam da organização de órgãos e de cargos do Executivo, de autorizações, procedimentos administrativos etc. Ficam de fora inovações institucionais, como a criação de ministério ou de sistema nacional, regulações de competências normativas, definição da remuneração de servidores públicos ou reestruturação dos seus planos de carreiras. Este grupo representa 10% das leis de origem no Executivo, em todo o período 1989-2013.⁹

As aberturas de crédito adicional, que também são iniciativas exclusivas do presidente, visam à realização de ajustes ao orçamento, sem que se possa, por meio delas, instituir novos programas governamentais. Elas são mecanismos de calibragem da execução orçamentária, podendo ser caracterizadas de baixo nível de conflito político (Gomes, 2012, p. 938). As aberturas de crédito representam 54% de todas as leis originadas no Executivo no período 1989-2013.

Por fim, o grupo de leis simbólicas compreende principalmente as que criam datas comemorativas ou homenageiam personalidades na denominação de logradouros e vias públicas.¹⁰ Este certamente é o caso mais claro de leis cujo conteúdo não é relevante para o poder revisor. A produção destas leis pelo Executivo é insignificante (0,4%), mas ainda compõem 31,3% das originadas no Congresso, no mesmo período.

Em suma, a ocorrência significativa de leis que tratam estritamente de assuntos administrativos internos ao Executivo ou solicitam créditos adicionais ao orçamento tendem a superavaliar a taxa de dominância legislativa do Executivo. Por sua vez, a ocorrência significativa de leis simbólicas ou honoríficas na produção do Congresso tende a subavaliá-la. Tão ou mais importante que este efeito sobre o nível é o efeito sobre a variação da taxa de dominância ao longo de tempo, em razão de possíveis variações na ocorrência destes tipos de leis.

Com o objetivo de reavaliar o nível e a evolução temporal da taxa de dominância dos presidentes brasileiros, tendo em vista essa discussão, três versões da taxa foram computadas para cada ano do período 1989-2013. A primeira versão inclui todas as leis produzidas, sendo igual à porcentagem das originadas no Executivo do total de leis originadas no Executivo ou no Legislativo, no mesmo ano. A segunda versão exclui deste cômputo as aberturas de crédito adicional ao orçamento e as leis estritamente administrativas do Executivo. Por fim, a terceira versão exclui também as leis simbólicas, tanto do Executivo quanto do Legislativo.

O gráfico 1 apresenta a evolução anual das três versões da taxa de dominância dos presidentes brasileiros (parte superior) e do volume da produção legislativa federal, separada por origem (parte inferior). Os comportamentos das séries das taxas indicam dois períodos bem distintos. O primeiro, compreende os anos de 1989 a 2004, caracteriza-se pela inexistência de tendência relevante em

9. A identificação do conteúdo temático das leis foi feita mediante busca nas suas ementas.

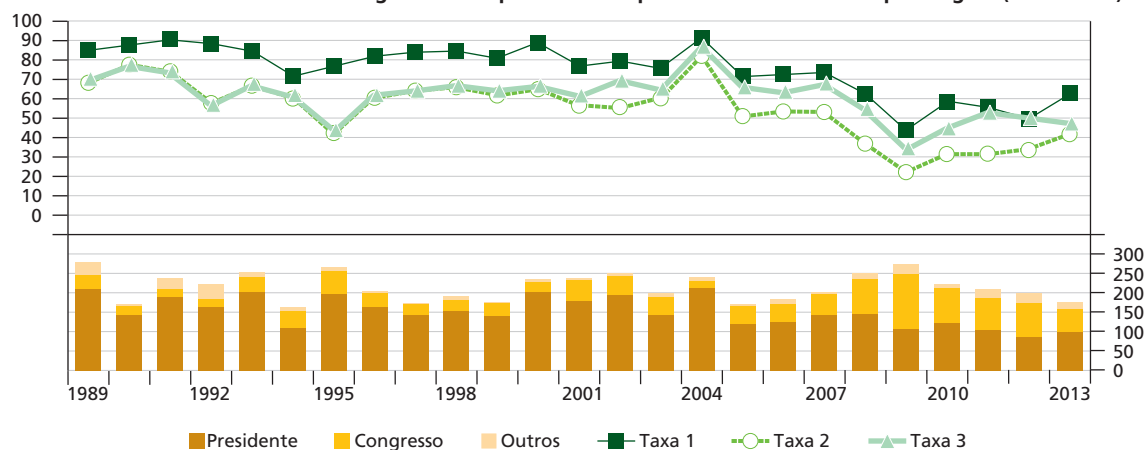
10. Foram classificadas como simbólicas as leis com pelo menos uma das características mencionadas em França e Silva (2007, p. 23).

todas as três versões e pela relativa estabilidade da primeira versão, que é significativamente maior que as duas outras, que, por sua vez, são praticamente iguais. As médias das taxas nesse período são, respectivamente, 83%, 63,5% e 66%, e os coeficientes de variação, 7%, 14,5% e 14%. Isto significa que, de 1989 a 2004: *i*) a produção legislativa foi sistematicamente dominada pelo Executivo; *ii*) a alta dominância enfatizada pela literatura deveu-se em boa parte a matérias administrativas e orçamentárias de iniciativa exclusiva do Executivo, e supostamente de menor relevância para os congressistas; e *iii*) a produção de leis simbólicas pelo Congresso não foi relevante.

O segundo período, que compreende os anos posteriores a 2004, é caracterizado pela redução dos níveis médios das três taxas, timidamente em 2005 e de forma mais intensa em 2008 e 2009. No primeiro desses momentos, a redução foi consequência principalmente da queda na produção legislativa do Executivo – como pode ser observado na parte inferior do gráfico 1. Esta queda é ainda mais forte quando se exclui as leis administrativas e orçamentárias (taxa 2). Mas o fato de a taxa 3 não ter caído substancialmente em comparação ao período anterior significa que a parcela de leis simbólicas da produção do Congresso aumentou em proporção similar à queda na produção legislativa do Executivo.

GRÁFICO 1

Taxas anuais de dominância legislativa do presidente e quantidade anual de leis por origem (1989-2013)



Fonte: Casa Civil <www4.planalto.gov.br/legislacao> e Câmara dos Deputados <www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/pesquisa/avancada>.

Elaboração do autor.

Obs.: taxa 1 = todas as leis do presidente e do Congresso; taxa 2 = exceto leis orçamentárias e administrativas; taxa 3 = exceto leis orçamentárias, administrativas e simbólicas.

Em 2008 e 2009, a redução da taxa de dominância do Executivo foi bem mais forte, agora principalmente em razão da maior produção legislativa do Congresso. Em 2008, foram 89 leis de iniciativa dos congressistas, maior quantidade até então e 2,5 vezes maior que a média do período 1989-2004. Em 2009, novo recorde, 140 leis. Nesse ano, todas as três versões da taxa de dominância do presidente têm valores abaixo de 50%. É verdade que muitas das leis produzidas pelo Congresso foram simbólicas, como indica o hiato entre as taxas 2 e 3 em quase todo o período. No entanto, mesmo quando estas leis são excluídas do cômputo da taxa,

a redução na média anual da dominância do presidente é substancial: no período 2008-2013, as taxas apresentaram médias de 55%, 32,5% e 47%, respectivamente.

Em suma, a evidência quantitativa a respeito da evolução da taxa de dominância dos presidentes no pós-1988 aponta para uma mudança de padrão na produção legislativa, com o Congresso adotando, a partir de 2005, postura mais proativa, que de forma alguma se resume à produção de leis simbólicas. A título de exemplificação da relevância da produção legislativa do Congresso, o quadro 1 lista algumas das leis de origem parlamentar criadas a partir de 2008. Este conjunto é formado por leis de interesse geral, sobre temas importantes e os mais variados, na área social (Leis nºs 12.288/2010 e 12.852/2013), econômica (Leis nºs 17.795/2008 e 12.805/2013) e político-administrativa (Lei Complementar nº 140/2011).

QUADRO 1
Exemplos de leis relevantes de origem parlamentar (2008-2013)

Lei	Ano	Ementa
11.795	2008	Institui o Sistema de Consórcios.
11.903	2009	Institui o Sistema Nacional de Controle de Medicamentos.
11.959	2009	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.
12.187	2009	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima.
12.288	2010	Institui o Estatuto da Igualdade Racial.
12.334	2010	Institui a Política Nacional de Segurança de Barragens e cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens.
12.343	2010	Institui o Plano Nacional de Cultura e cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais.
140 ¹	2011	Regula a cooperação entre os entes federados na proteção do meio ambiente.
12.485	2011	Regula a comunicação audiovisual de acesso condicionado (Lei da TV Paga).
12.587	2012	Institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana.
12.764	2012	Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa Autista.
12.787	2013	Institui a Política Nacional de Irrigação.
12.805	2013	Institui a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta.
12.847	2013	Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.
12.852	2013	Institui o Estatuto da Juventude e o Sistema Nacional de Juventude.
12.881	2013	Regula a criação e a atuação das Instituições Comunitárias de Educação Superior, e a sua parceria com o poder público.

Fonte: Casa Civil <www4.planalto.gov.br/legislacao> e Câmara dos Deputados <www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/pesquisa/avancada>.

Nota: ¹ Lei complementar.

4 O SUCESSO LEGISLATIVO DOS PRESIDENTES BRASILEIROS NO PÓS-1988

Para cômputo da taxa de sucesso legislativo dos presidentes brasileiros no pós-1988, foram consideradas todas as suas 4.540 iniciativas de lei ordinária e complementar submetidas ao Congresso após a promulgação da atual Constituição e até o fim de 2012.¹¹ Este conjunto

11. Os dados sobre o processo legislativo das iniciativas dos presidentes foram compilados pelo autor, com base em informações do site da Câmara dos Deputados <www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/pesquisa/avancada> e do Senado Federal <www.senado.leg.br/atividade>.

compreende 3.242 projetos de lei ordinária, 1.216 MPs (excluídas as reedições) e 82 projetos de lei complementar. Iniciativas convertidas em lei após o fim do mandato do respectivo presidente foram consideradas sem sucesso, exceto pelas MPs, em razão de terem força imediata de lei. Para a presidente Dilma, cujo mandato ainda estava em curso quando da conclusão deste estudo, a situação das suas iniciativas foi avaliada até 30 de junho de 2014.

A medida de sucesso legislativo também apresenta alguns potenciais problemas de interpretação. Tal como a taxa de dominância, ela tende a ser tão mais superavaliada quanto maior a quantidade de iniciativas importantes do Executivo para a operação cotidiana da máquina estatal, mas de pouca relevância política para os parlamentares. Assim, pelas mesmas razões oferecidas anteriormente, pressupõe-se que assuntos estritamente administrativos e aberturas de crédito adicional ao orçamento são iniciativas que, por um lado, o Executivo tem incentivo para se esforçar em aprovar, mas, por outro, os congressistas não têm incentivo para se contraporem.

Outro problema potencial, e que também leva à superavaliação do sucesso, é que a medida não considera que as iniciativas do Executivo podem ser aprovadas com conteúdo mais ou menos diferente do originalmente proposto, em razão de emendas parlamentares. Como a diferença média de conteúdo pode variar entre presidentes, em razão da sua proximidade ideológica com uma maioria parlamentar ou da sua habilidade de negociação, isto também pode levar a inferências incorretas quanto à variação do sucesso ao longo do tempo.¹²

Para levar em conta esses dois problemas,¹³ além da medida original de sucesso legislativo do Executivo, outras duas versões alternativas foram computadas. Uma delas (taxa 2) exclui as iniciativas do Executivo estritamente administrativas, as aberturas de crédito adicional e, a despeito da sua rara ocorrência, as simbólicas. A outra (taxa 3) tem como base o mesmo subconjunto de iniciativas, mas considera como sucesso legislativo apenas as iniciativas aprovadas com o texto original, isto é, sem qualquer emenda do Congresso.

Esse último critério apresenta o problema potencial de excluir dos casos de sucesso até mesmo iniciativas com modificações meramente formais, que não afetam o seu conteúdo. Uma estratégia alternativa seria excluir apenas os projetos no lugar dos quais o Congresso aprovou “substitutivos”, isto é, versões que incluem modificações de maior escopo, geralmente dos aspectos substantivos do projeto original. Todavia, isto não seria possível no caso das MPs, pois qualquer alteração do texto original, por menor que seja, dá origem a um substitutivo – no caso, chamado de projeto de lei de conversão. Como estas medidas constituem 40,5% das iniciativas do presidente que não são administrativas nem aberturas de crédito nem simbólicas, a utilização do critério mais restritivo foi praticamente uma imposição dos dados. Isto implica subestimação do sucesso, mas não necessariamente invalida a sua comparação entre presidentes, pois, ao menos a princípio, não há motivo para crer que a incidência de modificações apenas formais ou marginais varie sistematicamente entre eles.

12. A respeito desse problema e possíveis soluções, ver Bonvecchi e Zelaznik (2011).

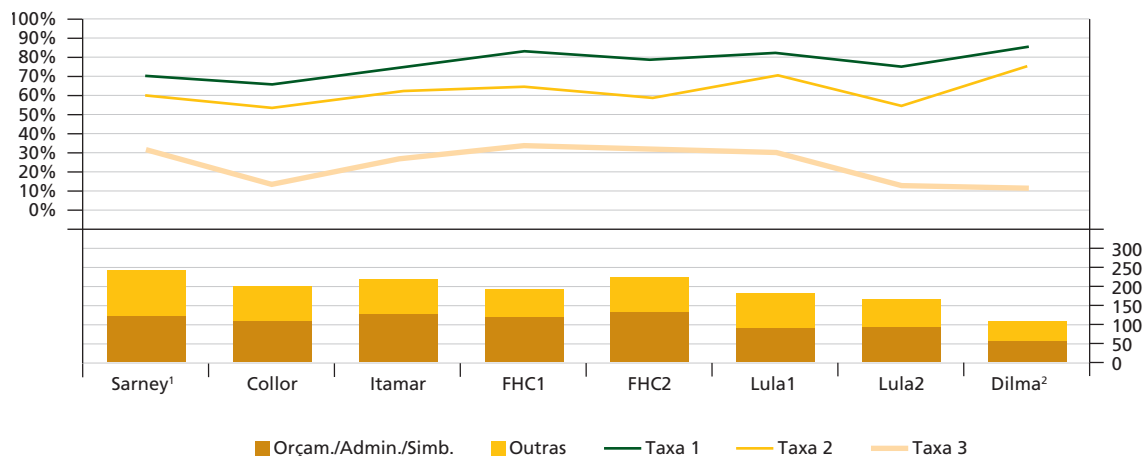
13. Existe ainda um terceiro problema potencial que leva à superavaliação da medida: a antecipação de derrota legislativa pode levar o presidente a não propor uma lei ao Congresso. Este problema, no entanto, é de difícil solução empírica, pois as propostas estrategicamente “engavetadas” pelo presidente não são todas observáveis.

O gráfico 2 apresenta a evolução das três versões da taxa de sucesso legislativo (parte superior) e da quantidade média anual de iniciativas de lei do presidente, por presidência. Os níveis das três taxas estão na ordem esperada: a taxa 1 é a mais elevada, seguida da taxa 2 e, mais abaixo, da taxa 3. As respectivas médias são 76,4%, 61,6% e 23,2%, e os respectivos coeficientes de variação são 8,8%, 12,2% e 40,7%. Ou seja, pela medida original (taxa 1), os dados confirmam a caracterização usual do sucesso legislativo dos presidentes brasileiros no pós-1988, qual seja, elevado e estável. Mesmo quando se exclui matérias que supostamente têm baixa relevância política para os parlamentares (taxa 2), aquela caracterização não muda substancialmente, embora o sucesso médio seja menor. No entanto, quando se adota o critério mais restrito, que considera bem-sucedidas somente as iniciativas aprovadas sem alteração do seu conteúdo (taxa 3), o sucesso legislativo dos presidentes é muito menor e muito mais volátil.

As duas primeiras séries apresentam comportamento muito similar entre si, mas não com a terceira.¹⁴ Dada a diferença de nível entre as duas primeiras séries, a forte correlação entre elas decorre de a participação de matérias administrativas, de abertura de crédito e simbólicas no total variar pouco entre presidências, conforme pode ser observado na parte inferior do gráfico 2.¹⁵ O contraste que mais chama atenção na evolução da taxa 3, comparativamente às demais, é a queda substancial nas duas últimas presidências (Lula 2 e Dilma), quando ela passou a apenas 11%, nível equivalente ao da presidência Collor, período reconhecidamente de baixo grau de articulação política com o Congresso.

GRÁFICO 2

Taxas de sucesso legislativo e quantidade média anual de iniciativas do presidente, por tipo e presidência



Fonte: Câmara dos Deputados <www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/pesquisa/avançada> e Senado Federal <www.senado.leg.br/atividade>.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ A partir de 6 de outubro de 1988.

² Até 31 de dezembro de 2012.

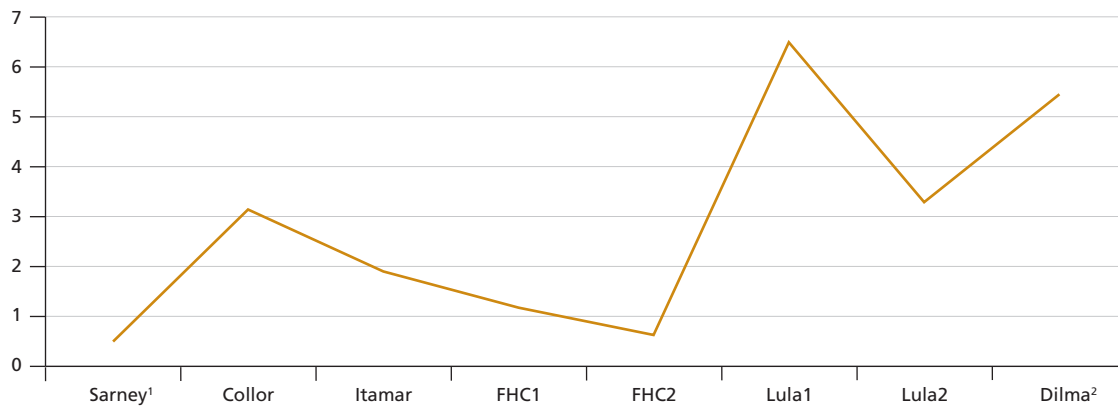
Obs.: taxa 1 = medida tradicional; taxa 2 = exclui matéria administrativa, créditos adicionais e simbólica; taxa 3 = subconjunto da taxa 2, mas considera sucesso somente proposição aprovada sem alteração.

14. As correlações lineares bivariadas são $r_{1,2} = 0,80$, $r_{1,3} = 0,17$ e $r_{2,3} = 0,04$, em que os subscritos indicam as versões da taxa de sucesso.

15. A parcela dessas matérias varia entre 50% (Sarney e Lula 1) e 62% (FHC 1) do total de iniciativas do presidente.

Para fim de suplementação dessa evidência, também se avaliou a frequência de apresentação de emendas dos congressistas a iniciativas do Executivo, com base em uma amostra aleatória de 215 PLs e 207 MPs relevantes, editados entre maio de 1989 e dezembro de 2012 (Almeida, 2014, p. 30). Para cada iniciativa, foram identificadas a quantidade de artigos e emendas parlamentares apresentadas, e, então, foi computada a quantidade média de emendas por artigo. O gráfico 3 apresenta a evolução da média desta variável, por presidência. Percebe-se claramente que o ritmo de apresentação de emendas a iniciativas do Executivo tornou-se bem mais intenso nas últimas três presidências. Comparado ao nível observado na primeira presidência de Cardoso (FHC 1), somente as presidências Collor, Lula 1, Lula 2 e Dilma apresentam diferenças estatisticamente significativas.

GRÁFICO 3
Quantidade média de emendas apresentadas por artigo a iniciativas do presidente, por presidência



Fonte: Câmara dos Deputados <www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/pesquisa/avancada> e Senado Federal <www.senado.leg.br/atividade>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ A partir de maio de 1989.

² Até 31 de dezembro de 2012.

Em suma, os dados sobre o sucesso legislativo das iniciativas dos presidentes brasileiros no pós-1988 e sobre a frequência de apresentação de emendas parlamentares a estas iniciativas sugerem que, nos últimos dez anos, aproximadamente, o Congresso intensificou a interferência sobre o conteúdo das políticas originalmente propostas pelos presidentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evidência quantitativa revelada neste capítulo é um forte indício de que, na última década, o Congresso Nacional adotou postura mais proativa na produção de políticas públicas. Aumentou substancialmente a quantidade de políticas relevantes de origem parlamentar, chegando inclusive a ultrapassar, pela primeira vez, as de origem no Executivo. Além disso, as iniciativas do Executivo passaram a receber muito mais emendas parlamentares e reduziu-se a parcela das aprovadas sem alteração de conteúdo.

Deve-se ter em mente, no entanto, duas qualificações importantes. A primeira é que uma avaliação mais precisa a respeito da influência do Congresso na produção legislativa requer que se analise com cuidado o conteúdo substantivo desta produção. A respeito do conceito de dominância, isto significa avaliar a relevância e o escopo das políticas produzidas. Com relação ao sucesso, avaliar a magnitude e a direção das modificações parlamentares às políticas propostas pelo Executivo. Sobre as políticas de origem parlamentar, a evidência disponível, embora desatualizada, mostra que elas são majoritariamente de escopo nacional, com frequência baixa a moderada de assuntos simbólicos ou de impacto local (Amorim Neto e Santos, 2003; Ricci, 2003). Sobre as modificações parlamentares às iniciativas do Executivo, existe evidência de que elas são substanciais na grande maioria dos casos (Cruz, 2009).

A segunda qualificação diz respeito à caracterização das mudanças recentes como um novo “padrão” de produção legislativa. Na verdade, a base empírica desta caracterização é frágil, pois consiste em um período relativamente curto – os últimos seis ou sete anos de uma série de 25 – e que coincide com uma mudança relevante no contexto político-partidário, que foi a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência, em 2003. Pode-se argumentar, neste sentido, que, em vez de um novo padrão, as mudanças refletem o comportamento parlamentar esperado em razão da ampliação da distância entre as preferências do partido mediano no Congresso (o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) e do partido presidencial.¹⁶ Este argumento é convincente para explicar as mudanças observadas nas taxas de sucesso legislativo e de proposição de emendas parlamentares, especialmente quando se considera que alterações semelhantes ocorreram no outro momento de ampliação daquela distância, que foi a presidência Collor (1990-1992). Todavia, o argumento não é convincente para explicar as mudanças na taxa de dominância, especialmente o aumento substancial na quantidade de leis originadas no Congresso.

Não obstante essas qualificações, o aumento do ativismo legislativo de deputados federais e senadores coloca o desafio de melhorar a capacidade do Congresso de tomar decisões coletivas bem informadas. Existe aparente consenso na literatura especializada de que, comparativamente ao Executivo, o Legislativo brasileiro ainda está em desvantagem no que diz respeito à produção própria de informação relevante sobre os resultados de políticas públicas alternativas, e que, em boa medida, isto se deve a fatores institucionais (Santos e Almeida, 2011, cap. 4). Superar esta limitação é necessário para se produzir políticas públicas de “qualidade”, aqui entendidas como políticas com alta probabilidade de produzir resultado igual (ou muito próximo) ao esperado.¹⁷ Ou seja, quanto maior o conhecimento dos parlamentares a respeito da relação entre políticas e seus resultados, maior a chance de a política escolhida produzir o efeito desejado pela maioria que a aprovou.

16. Agradeço a um parecerista anônimo por chamar a atenção para esse ponto. De acordo com as estimativas das preferências médias dos partidos parlamentares produzidas por Power e Zucco Jr. (2009), a distância entre o PMDB e o PT é substancialmente maior que a existente entre o primeiro e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que ocupou a presidência no período (1995-2002).

17. Por essa definição, evita-se associar a ideia de “qualidade” a este ou aquele resultado e, por extensão, o recurso a juízos normativos para a sua avaliação.

Nos últimos vinte anos, o Congresso fez progressos substanciais na direção de criar estrutura própria para produção de informação especializada com vistas a subsidiar a formulação de políticas públicas. Neste sentido, destaca-se o fortalecimento progressivo dos núcleos de consultoria legislativa das duas Casas, cujos quadros são compostos principalmente por servidores pós-graduados, que exercem atividades de pesquisa e assessoramento técnico, para atender demandas de parlamentares individuais, de comissões e da mesa diretora (Brasil, 2011). Pelo menos entre os senadores, esta demanda tem aumentado substancialmente: com relação ao biênio 1999-2000, a produção sob demanda da consultoria do Senado, nos dois primeiros anos de cada uma das três legislaturas seguintes, aumentou em 104%, 133% e 199%, respectivamente (Brasil, 2012).¹⁸

Apesar disso, persistem desincentivos importantes à especialização parlamentar. Talvez o mais diretamente relacionado às questões discutidas neste capítulo sejam as limitações impostas às atribuições das comissões técnicas permanentes, *locus* por excelência do exame de propostas de políticas públicas e da atuação parlamentar especializada. Uma delas é a sua exclusão do processo legislativo das MPs. Estas medidas, que constituem parte substancial das iniciativas do presidente, são examinadas por comissões mistas *ad hoc*, compostas por parlamentares indicados pelas lideranças partidárias, sem necessidade de se observar a participação na comissão permanente com jurisdição sobre a matéria.

Outra limitação é a prática frequente do encaminhamento de iniciativas de lei complexas – no sentido de abordarem múltiplas áreas de política – para exame em comissões especiais *ad hoc*, em substituição às comissões permanentes. Embora neste caso haja a exigência regimental de que parte da comissão especial seja composta por titulares das comissões permanentes, ainda assim confere-se ampla liberdade aos líderes partidários na nomeação dos membros daquela.

O ponto central é que a composição das comissões *ad hoc* pode ser manipulada pelos líderes partidários, independentemente da *expertise* no tema em apreciação, naturalmente reduzindo o incentivo para que os parlamentares busquem especialização. Colocar a carga das comissões permanentes o parecer de mérito sobre MPs e restringir a participação em comissões especiais a titulares das comissões permanentes com jurisdição sobre a matéria são reformas que podem contribuir significativamente para o fortalecimento destas comissões e, por extensão, incentivar os parlamentares a investirem na aquisição de *expertise* em áreas de políticas públicas. Estas são reformas simples, no sentido de requererem apenas alterações regimentais.

Em suma, na medida em que aumenta a relevância substantiva da participação do Congresso na produção de políticas públicas, fazem-se necessárias reformas com o objetivo de fortalecer as suas comissões técnicas permanentes, de maneira a incentivar a formação de *expertise* entre os parlamentares e, por conseguinte, aumentar a qualidade das suas decisões coletivas, pelo menos no que diz respeito à maior congruência entre as políticas públicas escolhidas e os resultados obtidos.

18. Os dados sobre a consultoria da Câmara estão disponíveis apenas a partir de 2004 e não mostram qualquer tendência na produção anual de proposições e pareceres (Santos, 2014, p. 33).

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. **Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1.933).
- ALMEIDA, M. H. T.; MOYA, M. A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/NJPB8o>>.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- ANDEWEG, R. B.; NIJZINK, L. Beyond the two-body image: relations between ministers and MPs. *In*: DORING, H. (Ed.). **Parliaments and majority rule in Western Europe**. Frankfurt: Campus, 1995.
- ARMIJO, L. E.; FAUCHER, P.; DEMBINSKA, M. Compared to what? Assessing Brazil's political institutions. **Comparative political studies**, v. 39, n. 6, p. 759-786, 2006.
- BONVECCHI, A.; ZELAZNIK, J. Measuring legislative input on presidential agendas (Argentina, 1999-2007). **Journal of politics in Latin America**, Hamburg, v. 3, n. 3, p. 127-150, 2011.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **40 anos de consultoria legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento**. Brasília: Edições Câmara, 2011.
- _____. Senado Federal. **Relatório anual 2012**. Brasília: Senado Federal, 2012.
- CRUZ, M. R. **Legislativo transformador?** As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Cândido Mendes; Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.
- DIAMOND, L. J. Is the third wave over? **Journal of democracy**, Baltimore, v. 7, n. 3, p. 20-37, 1996.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- _____. Congress and decision-making in democratic Brazil. *In*: KINZO, M. D.; DUNKERLEY, J. (Eds.). **Brazil since 1985: politics, economy and society**. London: Institute of Latin American Studies, 2003.
- _____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *In*: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Orgs.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- FIGUEIREDO, A.; SALLES, D. L.; VIEIRA, M. M. Political and institutional determinants of the executive's legislative success in Latin America. **Brazilian political science review**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 155-171, 2009.
- FRANÇA E SILVA, Z. C. **O impacto das leis simbólicas propostas e aprovadas na Câmara dos Deputados: produção ou inflação legislativa?** 2007. Monografia (Especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

FURTADO, C. Obstáculos políticos ao crescimento econômico do Brasil. **Civilização brasileira**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 129-145, 1965.

GOMES, F. B. C. Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 911-950, 2012.

HALL, R. E.; JONES, C. I. Why do some countries produce so much more output per worker than others? **The quarterly journal of economics**, Oxford, v. 114, n. 1, p. 83-116, 1999.

LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 50-72, 2004.

MOISÉS, J. A. Introdução. In: _____. (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

MONTERO, M. G. La actividad legislativa em América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos. **Lateinamerika analysen**, Hamburg, v. 17, n. 2, p. 2-24, 2007.

NORTH, D. C.; WEINGAST, B. R. Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. **The journal of economic history**, Cambridge, v. 49, n. 4, p. 803-832, 1989.

POWER, T. J.; ZUCCO JR., C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005. A research communication. **Latin American research review**, Pittsburgh, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political research quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

SAIEGH, S. M. Political prowess or “Lady Luck”? Evaluating chief executives’ legislative success rates. **The journal of politics**, v. 71, n. 4, p. 1.342-1.356, 2009.

SANTOS, F. **O Legislativo em busca de informação**: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1.958).

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

STAPENHURST, F. C.; PELIZZO, R. A bigger role for legislatures. **Finance and development**, Washington, v. 39, n. 4, p. 46-48, Dec. 2002.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **Human development report 1990**. New York: Oxford University Press, 1990.

WRIGHT, J. Do authoritarian institutions constrain? How legislatures affect economic growth and investment. **American journal of political science**, v. 52, n. 2, p. 322-343, 2008.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: INSTITUCIONALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO AO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Joana Luiza Oliveira Alencar¹

1 INTRODUÇÃO

A volta da democracia e a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) favoreceram a criação de novos espaços de participação social. As chamadas Instituições Participativas (IPs) têm como objetivo garantir que o exercício da cidadania vá além do direito ao voto e possibilite ao cidadão canais para acompanhamento das ações do governo, nas diversas áreas de políticas públicas, além de trazer novas e velhas demandas à agenda política.

O Ipea, por meio da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), realizou nos últimos anos pesquisas² acerca dos espaços institucionalizados de participação social, especificamente sobre os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais, as audiências públicas e as ouvidorias. Este texto foi elaborado a partir destas pesquisas na tentativa de apresentar as instituições participativas como um conjunto unido pelo mesmo objetivo – construir processos de participação da sociedade na política e no diálogo entre atores sociais e estatais.

As Instituições Participativas foram criadas e reformuladas, ganharam novos espaços e vêm crescendo ao longo dos últimos 26 anos. O número de conselhos e comissões nacionais aumentou consideravelmente. De 1988 até 2010, foram criados 52 conselhos nacionais, que se somaram aos cinco existentes,³ 24 deles foram criados de 2003 a 2010 (Lima, 2014). Organizaram-se 103 conferências nacionais entre 2003 e 2014, nas diversas áreas de políticas públicas. No período de 2004 a 2009, foram realizadas mais de 203 audiências públicas (Ipea, 2013a). As ouvidorias públicas do Poder Executivo federal, ouvidorias gerais dos estados, Legislativo e Judiciário no Brasil, segundo levantamento mais recente, totalizam 420.

Conselhos são espaços de participação cuja finalidade é promover o diálogo frequente entre representantes do poder público e da sociedade civil com o objetivo de formular, acompanhar e avaliar políticas públicas. São ligados diretamente a órgãos do Poder Executivo, ministérios ou secretarias e possuem estrutura física permanente, além de servidores do órgão designados para atuação específica no conselho. Deles participam representantes de movimentos, sindicatos e

1. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest).

2. Este texto é baseado nos trabalhos produzidos no Ipea sobre instituições de participação social no período de 2010 a 2014, suas ideias e dados podem ser encontrados nas publicações do instituto, disponíveis em: <www.ipea.gov.br/participacao>.

3. Ver no anexo B a lista de conselhos nacionais hoje existentes.

organizações pertencentes à sociedade civil, além de representantes do poder público. A forma de escolha das organizações da sociedade civil que compõe o conselho varia entre eleições, processo seletivo ou indicação, a depender do regimento interno de cada conselho. Os representantes do poder público são indicados pelos órgãos nos quais trabalham. Os conselhos normalmente produzem resoluções, moções e recomendações, além de aprovar orçamentos e apreciar prestações de contas.

Conferências são reuniões públicas que tratam de assuntos de uma determinada área de política pública – por exemplo: segurança pública, saúde, esporte, igualdade racial, desenvolvimento rural – e se realizam periodicamente, em média de três em três anos⁴ (anexo A). Caracterizam-se por possuir etapas interconectadas, normalmente municipais, estaduais e nacional, em alguns casos, há conferências virtuais e livres. Estas duas últimas são realizadas de forma paralela e têm como objetivo apresentar demandas que serão discutidas na etapa nacional. Primeiro são organizadas nos municípios – algumas não possuem etapas municipais; em seguida, nos estados; e, por último, a etapa nacional. Nos dois primeiros momentos, são elaboradas propostas, que serão discutidas na etapa final, assim como são escolhidos os delegados que irão representar os municípios nos estados e cada estado na conferência nacional. Da etapa municipal, podem participar todos os cidadãos interessados; das demais, participam os delegados selecionados nas etapas anteriores. Na conferência nacional, são discutidas e aprovadas as propostas de todos os estados participantes que serão sistematizadas no documento final da conferência. Este documento poderá servir como subsídio para o planejamento governamental dos anos seguintes.

Diferentemente das conferências, as audiências públicas discutem um objeto mais restrito, tal como a construção de uma grande obra ou a concessão de um serviço público. São eventos pontuais, que ocorrem em momentos específicos do ciclo de política pública. Utilizadas no processo decisório em diversas áreas de políticas públicas em municípios, estados e também no âmbito federal. Há os casos para os quais as audiências públicas são obrigatórias por lei⁵ (Fonseca *et al.*, 2013). A audiência pública é aberta a todos os interessados no tema ao qual ela se propõe. De caráter consultivo, tem como finalidade gerar transparência sobre os atos governamentais, além de identificar a opinião da população em relação a estes atos. A administração pública, por sua vez, pode acatar ou não as propostas que forem produzidas.

4. Foram consideradas as conferências realizadas de 2011 a 2014, trata-se de um grupo heterogêneo e cuja periodicidade varia quanto à extensão e constância. Há conferências que ocorrem em uma periodicidade fixa, como a de assistência social, que acontece de dois em dois anos e conferências cuja periodicidade varia mais, como a de meio ambiente, cujos períodos variaram de dois, três e cinco anos entre uma conferência e outra (anexo A).

5. Entre os casos em que a realização de audiência pública é obrigatória, destacam-se: as licitações acima de R\$ 150 milhões; o licenciamento ambiental, quando solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público (MP) ou por um grupo de cinquenta ou mais cidadãos; a gestão fiscal, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; e no âmbito do exercício das funções das agências reguladoras, como a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), quando os atos normativos editados por estas afetam direitos dos agentes econômicos, incluindo trabalhadores, consumidores e usuários. A audiência pública também é obrigatória para a instituição de datas comemorativas e em casos específicos, quando a lei que institui determinada política assim determinar, como no caso da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, que previu a realização de audiências públicas para a elaboração do PNRS. Vale citar também que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) dispõe de norma de execução que exige a realização de AP para a compra direta de imóveis rurais insusceptíveis de desapropriação.

Espaços permanentes que compõem a estrutura de órgãos públicos, as ouvidorias são responsáveis por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informações a respeito do órgão ao qual pertence (CGU, 2014). Elas tornam-se realidade no Brasil na década de 1980 e servem como meio de participação direta. Segundo alguns autores, a ouvidoria pública pode atuar como instrumento de inclusão social e redemocratização. Além disso, faz-se útil como canal de identificação de demandas que não são percebidas pelo Legislativo (Cardoso, 2010). Da ouvidoria participa o cidadão que sabe da possibilidade de ativá-la, acessá-la e dispõe de meios para fazê-lo, tais como telefone, computador ou transporte até o local físico no qual ela está instalada.

Este texto se propõe a trabalhar o conceito de participação institucionalizada, na primeira parte. Em seguida apresenta, de forma sintética, considerações provenientes de pesquisas recentes do Ipea sobre as quatro IPs sociais descritas anteriormente. Por último, propõe uma integração entre estas instituições de tal forma que permita inserir o trabalho delas no ciclo de políticas públicas.

2 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DAS INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

No contexto da redemocratização, a ideia de Instituições Participativas ganha força a partir da necessidade de diálogo entre Estado e sociedade civil. Consideradas por Avritzer como elemento central no funcionamento da participação no Brasil, elas permitem, segundo o autor, “a incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Possuem características que as distinguem: compõe-se de práticas orientadas por princípios representativos e participativos; induzem as organizações da sociedade civil a adotar formas permanentes de organização política; mantêm constante interação com atores sociais (Avritzer, 2008; 2009).

Desse modo, considera-se que a participação institucionalizada é uma forma de diálogo entre Estado e sociedade diferente da participação baseada em manifestações coletivas ou individuais, protestos e passeatas, nas quais atores e movimentos constroem suas próprias identidades de maneira mais livre. Ela é constituída por espaços formais de diálogo, como exemplos têm-se os citados conselhos gestores, as conferências nacionais, ouvidorias e audiências públicas.

Podem-se citar como aspectos próprios às IPs a existência de regras formalizadas em atos normativos, determinando o que pode ser feito, por quem, quando e como. Em segundo lugar, percebe-se que a institucionalização destes espaços tem a ver com o fato de sua permanência no tempo vincular-se a sua legitimidade frente a atores sociais e estatais. Enfim, o terceiro aspecto é que estes espaços são administrados de acordo com orientações burocráticas, tais como: profissionalização da atividade, ou seja, corpo de servidores designado especificamente para esta atividade, qualificação dos profissionais e centralização dos meios de serviço (Lima, 2014).

Outra característica relevante desses espaços formais de diálogo é que pertencem à estrutura da administração pública e, dessa forma, precisam ter seus procedimentos regidos exclusivamente de acordo com o que determina a normatização, seja por meio de lei, resoluções, regimentos.

Isto torna as IPs diferentes das instâncias privadas ou públicas não governamentais, de onde provêm organizações que integram conselhos e outros espaços, e nas quais pode haver maior liberdade de atuação, de acordo com o entendimento de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (Brasil, 1988, Artigo 5º).

2.1 Desafios e particularidades: o que os resultados de pesquisa indicam

Nesta subseção, as informações apresentadas têm por base pesquisas realizadas pelo Ipea sobre quatro instituições de participação social: conselhos, conferências, ouvidorias e audiências públicas. Os dados apresentados sobre os conselhos nacionais de políticas públicas têm origem em um *survey* aplicado a conselheiros de diferentes áreas temáticas⁶ em 2012. A pesquisa que levantou os dados sobre as conferências foi de caráter documental e investigou as 82 conferências realizadas entre 2003 e 2011 (Ipea, 2013d), há também informações de artigos produzidos a respeito do tema (Avritzer *et al.*, 2013; Souza, 2013; Romão e Martelli, 2013).

Em seguida, são apresentados alguns dados sobre as ouvidorias presentes em dois artigos produzidos em 2010 e 2011, com base em estudos de revisão bibliográfica e sistematização de informações obtidas na experiência com o trabalho em ouvidorias. Por último, as considerações sobre audiências públicas têm origem no trabalho realizado em quatro estudos de caso: plano nacional de resíduos sólidos, permissão do serviço de transporte aquaviário de passageiros, hidrelétrica de Santo Antônio e Jirau e hidrelétrica de Belo Monte (Fonseca *et al.*, 2013).

Essas pesquisas tiveram questões de partida e metodologias diferentes umas das outras, no entanto, considera-se importante trazê-las, pois têm em comum o fato de serem estudos sobre instituições de participação social e em nível federal que foram realizadas aproximadamente na mesma época. Além disso, todas tiveram como foco criar subsídios para aperfeiçoar estes espaços. As informações reunidas a seguir trazem uma ideia de como, sob diferentes perspectivas, estas IPs têm se institucionalizado e quais desafios elas enfrentam atualmente.

2.1.1 Conselhos nacionais

Conselhos são espaços ligados ao Poder Executivo e possuem estrutura permanente, da qual participam representantes do poder público e da sociedade civil na formulação, no acompanhamento e na avaliação de políticas públicas. No Brasil, existem 57 conselhos nacionais (anexo B). Na pesquisa *Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros* (Ipea, 2013b), foram levantadas, por meio de *survey*, informações acerca das características dos integrantes destes espaços e da forma como eles percebem os conselhos. Todos os dados apresentados foram obtidos dessa pesquisa.

6. Responderam ao *survey* 767 conselheiros dos 21 conselhos nacionais e três comissões listados: Conselho nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Assistência Social, Combate à Discriminação, Direitos do Idoso, da Mulher, Economia Solidária, Política Cultural, Igualdade Racial, Previdência Social, Recursos Hídricos, Saúde, Turismo, Pessoa Portadora de Deficiência, Meio Ambiente, Criança e Adolescente, Aqüicultura e Pesca, Segurança Pública, Cidades, Desenvolvimento Rural Sustentável, Juventude e Segurança Alimentar e Nutricional; Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, Política Indigenista, Erradicação do Trabalho Infantil.

Sobre o primeiro ponto observado, percebe-se que os integrantes de conselhos possuem um perfil de renda e escolaridade acima da média da população brasileira, o que sugere uma representação elitizada nesses espaços. Isto porque o perfil geral dos conselheiros é marcado por maioria de participantes do sexo masculino, cor branca e origens regionais concentradas nos principais centros econômicos e políticos do país. No entanto, quando os dados são observados de forma não agregada, há casos, em especial os da área de garantia de direitos e políticas sociais, nos quais os conselhos possuem uma composição mais plural e diversificada, como na Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Comissão Nacional de Política Indigenista.

Ainda em relação à composição dos conselhos, a pesquisa do Ipea aponta predominância de homens – 63% em relação às mulheres – 37%, no entanto, se se comparar esta proporção à existente no Congresso Nacional, a título de ilustração, verifica-se que os conselhos têm um maior equilíbrio no que se refere à composição por sexo, na medida em que somente 9,4% dos que ocupam cargos de deputado ou senador no Congresso Nacional são mulheres, e 90,6% são homens.

Considera-se que os conselhos, apesar de ainda possuírem um perfil elitizado, apresentam potencial de criar arenas políticas mais democráticas. Isto pode ser observado em relação à proporção de mulheres, à participação de representantes da população historicamente excluída dos processos decisórios no país, como índios, comunidades tradicionais, portadores de necessidades especiais, entre outros.

Quando questionados a respeito da influência do conselho nas instâncias da administração pública, os conselheiros consideraram que o impacto do conselho é majoritariamente significativo somente no ministério ao qual o conselho é ligado. O que pode indicar que os conselhos possuem boa articulação nos ministérios e secretarias aos quais se vinculam. Também se constatou que ainda não possuem comunicação suficiente com outros órgãos do Executivo e com o Legislativo a ponto de influenciar nestes espaços.

Ainda sobre a capacidade de influência do conselho, dessa vez sobre a própria sociedade civil, os conselheiros apontaram, de forma geral, que há uma influência significativa nas iniciativas da sociedade civil. Conforme alerta o relatório da pesquisa, apesar de mais da metade dos respondentes pertencer à sociedade civil, o que poderia enviesar os resultados, foi verificado que os conselheiros do poder público também avaliaram este item de forma semelhante.

Entende-se que a influência do conselho sobre a sociedade civil acontece principalmente de duas formas: *i)* as entidades se organizam para atuar nestes espaços, designando representantes para atuar e organizando-se no sentido de poder dialogar e defender seus interesses nas reuniões e atividades do conselho; *ii)* influência das decisões do conselho sobre a vida em sociedade no que se refere à temática do conselho. Cita-se como exemplo a resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) publicada no Diário Oficial da União, em 4 de abril de 2014, que considera abusiva a publicidade direcionada a crianças com o objetivo de induzir ao consumo. Este tipo de resolução de conselho não tem poder de criar obrigações, mas estabelece

uma posição e teve o efeito de trazer o tema à discussão pública na sociedade em geral, nos meios empresariais do ramo e também em outras instâncias políticas, levando o tema à agenda pública.

Na pesquisa, os conselheiros avaliaram as estruturas organizacionais dos conselhos nacionais de que participam. Opinaram sobre a presidência, a secretaria executiva, as plenárias, as comissões temáticas e os meios de comunicação e divulgação. Os conselheiros mostraram-se satisfeitos com estas estruturas: mais de 70% dos respondentes consideravam-nas como satisfatórias ou muito satisfatórias.

A única exceção, com nível de satisfação menor que as demais, foi em relação aos meios de comunicação e divulgação. Cerca de 27% dos conselheiros consideraram os meios de comunicação como pouco satisfatórios, o que pode indicar uma dificuldade em se fazer conhecido pela sociedade. De acordo com a percepção dos conselheiros, os meios de comunicação e divulgação das atividades do conselho são limitados. Um desafio claro para estes espaços é comunicação e visibilidade: dialogar com outras instâncias políticas e fazer com que seu trabalho não só alcance, mas também seja conhecido de toda a sociedade são desafios para os conselhos.

2.1.2 Conferências

Desde a década de 1980, as conferências são espaços de diálogo entre Estado e sociedade e de levantamento de demandas por parte da população. Elas surgiram em 1930, como instrumento de articulação federativa e, na década de 1980, se consolidou um movimento no qual elas passaram de um modelo técnico administrativo a mobilizatório-político (Souza *et al.*, 2013). Ao investigar o potencial de efetividade das conferências, entende-se que existem algumas expectativas ou dimensões que se fazem presentes, entre elas, o aprendizado construído coletivamente e a capacidade de influência sobre a gestão pública.

As conferências são compostas por grupos de trabalho, nos quais se discutem e elaboram propostas de ações e políticas para a área específica da conferência, a partir de um texto base, elaborado e proposto pela comissão organizadora da conferência. Tal comissão é, em geral, composta por representantes do governo e da sociedade civil. Em seguida, ocorrem as plenárias, nas quais se reúnem os participantes para votar e discutir as questões aprovadas nos grupos de trabalho. Também se realizam palestras que têm por objetivo oferecer subsídios para os debates durante a conferência. Podem participar, na etapa municipal (quando houver), todos os cidadãos interessados; da etapa estadual, participam os cidadãos eleitos nos municípios; e da etapa nacional, participam os cidadãos eleitos nos estados e representantes dos governos também nos três âmbitos da Federação.

O aprendizado construído ao longo do processo da conferência, que se entende como uma das potenciais contribuições, vale tanto para o governo quanto para a sociedade. O governo aprende a lidar com diferentes demandas e é impelido a buscar formas de escutar os diferentes segmentos da sociedade que participam destes processos. Ao mesmo tempo, as discussões promovidas nestes espaços e a participação constante podem permitir uma maior

compreensão do funcionamento da administração pública, por parte da sociedade civil que participa, permitindo exercer uma pressão mais qualificada (Romão e Martelli, 2013).

Uma forma de perceber a influência da conferência sobre a gestão pública, teoricamente, é a partir da análise do documento final da conferência, que contém as propostas elaboradas, e o encaminhamento que o governo dá a elas. Em seguida, verificar se elas incidem de alguma forma sobre a elaboração ou revisão de ações e programas governamentais.

Uma das formas de encaminhamento do documento final da conferência para o planejamento de políticas públicas é sua utilização para elaborar planos de governo de curto ou médio prazo. A Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), por exemplo, utiliza o documento final de sua respectiva conferência para elaborar o Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM), documento que será objeto de pactuação com todos os ministérios envolvidos na implementação das demandas propostas (Ipea, 2013c). Outro exemplo é o caso da Conferência de Pesca e Aquicultura, cujas deliberações da conferência são sistematizadas por um comitê integrante do Conselho Nacional de Pesca e Aquicultura. As demandas são distribuídas no próprio ministério de acordo com a área à qual se vincula e o comitê se propõe a acompanhar o andamento das políticas ligadas ao atendimento das demandas.

Alguns desafios a esse encaminhamento são os próprios desafios à efetividade das conferências hoje, tais como: *i*) a necessidade de articulação entre os entes federados, uma vez que as propostas refletem a mobilização de participantes no país inteiro; *ii*) quantidade de propostas: somente entre 2003 e 2011, 82 conferências foram realizadas, totalizando em torno de 18 mil propostas (Souza *et al.*, 2013); *iii*) a complexidade das propostas requer articulação entre diferentes órgãos do Poder Executivo e também, muitas vezes, com o Poder Legislativo e Judiciário (Ipea, 2013c); e *iv*) os ministérios ainda precisam criar estruturas para lidar com a organização das conferências e o tratamento das propostas construídas.

2.1.3 Audiências

A partir dos estudos de caso realizados em quatro audiências públicas, identificaram-se alguns aspectos que podem ser aperfeiçoados quando da realização destes eventos. O primeiro é que grande parte das audiências públicas ocorrem unicamente porque há um ato normativo que determina sua realização. Muitas vezes estes atos podem limitar a atuação dos gestores e impedi-los de fazer adaptações necessárias a cada situação específica.

É preciso estar atento ao momento de realização da conferência, que deve permitir tempo hábil para incorporar as sugestões produzidas pelos participantes. Outra recomendação gerada pelos estudos de caso é que haja etapas preparatórias, que visem informar os participantes a respeito do que vai ser discutido, de modo que todos possam refletir e trazer suas demandas. Nesse sentido, o tema da audiência deve ser claro e objetivo, para que se produzam contribuições que possam ser sistematizadas pelo gestor. Não pode ter um limite que desvalorize o processo participativo nem ser demasiadamente amplo, a ponto de dificultar a coordenação do debate e a incorporação dos resultados na política pública.

A estrutura disponibilizada pelo Estado para a realização da audiência está associada a uma percepção de abertura, seriedade e comprometimento do governo em relação à sociedade presente. Dessa forma, se houver uma estrutura interna a cada órgão voltada a participação social, ou seja, documentos de referência, servidores capacitados e instalações próprias, isto pode aumentar muito a efetividade das audiências públicas. Neste aspecto, é possível destacar a dificuldade em encontrar pessoas habilitadas a conduzir os trabalhos nas audiências públicas, os chamados mediadores. Segundo as conclusões da pesquisa, estes profissionais devem ser considerados pelos participantes como neutros em relação ao tema da audiência, caso contrário, não conseguirão a confiança necessária para desempenhar suas tarefas de forma adequada.

Falta ainda conhecimento acerca das melhores metodologias para promover a participação em audiências públicas, pois são muitas pessoas em um mesmo local, durante um tempo definido e de interesses muito diversos. A metodologia escolhida deve respeitar as especificidades de alguns temas, por exemplo, discussões a respeito de construção de hidroelétricas precisam considerar especificidades culturais e tipo de organização de comunidades indígenas e ribeirinhas que participam do processo.

Por último, foi observado que disponibilizar informações acerca de como as propostas foram sistematizadas e quais foram incorporadas às decisões políticas pode aumentar a legitimidade da audiência. Para que isto aconteça, é fundamental que o órgão tenha capacidade técnica para conceber e implantar uma metodologia que permita uma boa sistematização das contribuições das audiências. A pesquisa ainda recomendou que a publicidade dos atos da audiência esteja presente em todas as fases do processo, incluindo a clareza dos objetivos e da metodologia, a fim de que os participantes entendam desde o início como suas sugestões serão incorporadas pelas políticas em questão.

2.1.4 Ouvidorias

Data de 1986 o primeiro cargo de ouvidor-geral público do Brasil – o de ouvidor-geral da previdência social (Cardoso, 2010; Cardoso *et al.*, 2011), desde então, um novo paradigma democrático passou a se estabelecer no país. Na CF/1988, pode-se destacar o Artigo 37, §3º, que traz indicações para a participação do usuário na administração pública por meio de relações que tratem de recursos públicos e avaliação da qualidade dos serviços.

Alguns desafios apontados pela pesquisa para o cumprimento das funções das ouvidorias estão relacionados especificamente ao perfil adequado para o ouvidor, como medir a efetividade da ouvidoria e qual a importância da autonomia da ouvidoria (Cardoso, 2010).

Outro ponto destacado pelo autor é a necessidade de desconstrução da cultura de não participação, vigente antes da redemocratização no país, na qual o direito de emitir opiniões era reprimido, assim como não era permitido expor sugestões acerca dos serviços públicos. Isto ocasionou, segundo o autor, uma cultura de acomodação geral de modo que ainda há uma falta de hábito do cidadão de participar diretamente ou mesmo uma descrença em relação à capacidade de uma eventual participação gerar resultados.

Na tabela 1, é possível observar a quantidade e a capilaridade das ouvidorias públicas hoje no Brasil em entidades do Poder Executivo federal, nos estados, nos Poderes Legislativo e Judiciário.

TABELA 1
Quantidade de ouvidorias por tipo de instituição

Tipo de instituição	Quantidade de ouvidorias
Agências	9
Bancos	6
Comissões, institutos e autarquias	25
Empresas públicas	35
Entidades de fiscalização profissional	33
Fundações	6
Hospitais	48
Instituições de ensino	79
Ministérios	20
Organizações militares	10
Órgãos da Presidência da República	7
Ouvidorias gerais nos estados	21
Segurança pública	3
Ouvidorias do Poder Legislativo federal e estadual	27
Ouvidorias do Poder Judiciário	91
Total	420

Fonte: OGU (Disponível em: <<http://goo.gl/50Tneg>>), Senado (2014) e CNJ (2010).

3 AS IPS E O CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA, PERSPECTIVAS DE INTEGRAÇÃO

A política pública é estudada como um conjunto de processos didaticamente denominado como ciclo de política pública. Este ciclo é composto por cinco fases cujas denominações variam um pouco, mas com significado bem semelhante: construção de agenda, formulação da política, planejamento, implementação e avaliação (Oliveira, 2013). Observa-se que cada uma das IPs tem competências próprias nos processos de governo e que estas especificidades se relacionam de forma mais estreita com fases diversas dos processos de política pública. Atualmente, sabe-se que a integração entre as instituições de participação social precisa ser construída, pois se dá somente de forma pontual, como em alguns casos nos quais os conselhos estão envolvidos na realização e no acompanhamento das resoluções de conferências.

Cada instituição tem um formato próprio de diálogo e encaminhamentos: conselhos, conferências, ouvidorias e audiências servem a finalidades diferentes, que podem se complementar no diálogo com o poder público, além de potencializar a diversidade de atores sociais que participam. Esta complementariedade e a finalidade comum trazem um potencial de constituição de um sistema de participação, que facilitaria o aperfeiçoamento de cada um dos

espaços e também a capacidade de articulação e trabalho conjunto. Contribuindo, assim, para a democratização dos processos de política pública e para incrementar a capacidade técnica destes, além do conhecimento mais completo acerca das necessidades da população.

Em 2012, com base nas pesquisas desenvolvidas, a equipe de pesquisa apresentou uma proposta de integração das instituições participativas com base em seu potencial de contribuição às fases do ciclo de gestão. Esta proposta serviu como subsídio para discussão sobre a integração das IPs com o planejamento junto a atores governamentais naquele ano. Hoje as reflexões a este respeito ainda estão fortemente presentes no interior das instituições e no governo.

Para tal, foram consideradas as funções e os potenciais específicos que as pesquisas apontavam para cada IP e sua ligação com as etapas do processo de planejamento, gestão e controle das políticas públicas. De acordo com a proposta, cada IP traz insumos diferentes às etapas do ciclo de políticas públicas.

FIGURA 1
Proposta de integração das instituições participativas



Fonte: Pires *et al.* (2012) – adaptado.

Apesar de todas as IPs terem funções que podem contribuir para o aperfeiçoamento e a democratização de todo o ciclo de política pública, considera-se que algumas podem gerar subsídios mais específicos para algumas etapas. A construção de agenda e a formulação de políticas públicas tem relação direta com as conferências; conselhos atuam tanto na implementação quanto na avaliação, com ênfase na avaliação; as audiências também podem ter uma destas duas funções, embora em geral somente uma delas por vez; por último, as ouvidorias podem fornecer bons insumos para que se produza parte da avaliação das políticas implementadas.

3.1 Construção de agenda, formulação e planejamento de políticas públicas

As conferências são espaços que têm capacidade de fornecer subsídios às atividades de agendamento de demandas da população, formulação e planejamento das políticas públicas. Isto pode ser percebido

a partir da análise dos objetivos aos quais elas se propõe. Os objetivos foram investigados a partir dos documentos das conferências e percebeu-se que todas elas apresentavam vários objetivos ao mesmo tempo, os principais são: proposição, agendamento, avaliação e participação.

A pesquisa realizada pelo Ipea (2013d) indicou que 92% das conferências que aconteceram entre 2003 e 2011 tiveram o objetivo de proposição, o que significa identificar prioridades de ação para órgãos governamentais, formular estratégias ou políticas para a garantia de direitos, criação ou reformulação de planos, política e sistemas. Assim, é visível o papel que as conferências exercem no que diz respeito às três subdivisões da etapa formulação de política pública: as duas primeiras, proposição e formação de agenda, recebem subsídios das conferências à medida que elas apontam prioridades para ações governamentais, ao trazer as demandas dos participantes.

As conferências auxiliam na elaboração de programas ao considerar o objetivo de criar ou reformular planos, políticas ou sistemas. Ainda no grupo de conferências estudadas, 56% apontaram claramente objetivo de agendamento referindo-se à difusão de ideias e afirmação de compromissos, também 56% se propunham a avaliar políticas determinadas, de forma ampla, ou avaliar os encaminhamentos da conferência anterior.

Os documentos com resultados finais das conferências, dessa forma, produzem diretrizes orientadoras para a atuação de longo prazo, bem como trazem demandas e ideias que devem ser consideradas quando da formulação de ações específicas da política setorial em questão. Assim, considera-se que os resultados das conferências nos âmbitos municipal (quando houver), estadual e federal são importantes subsídios ao planejamento de curto e médio prazo dos respectivos governos.

3.2 Implementação e avaliação

As IPs não implementam política pública, elas atuam na fase de implementação, por exemplo, as audiências públicas acontecem nesta etapa, quando a população poderá propor soluções para o aperfeiçoamento de ações específicas ainda em andamento. Mas também podem ser realizadas na elaboração de um plano, de normas regulatórias, na avaliação de uma ação governamental. Elas são abertas a todos os cidadãos que se interessarem pelo debate que elas propõem. Alguns dos objetivos mais comuns em audiências públicas são “ampliar a capacidade do governo de conhecer e incorporar as demandas da sociedade, aumentar disponibilidade de informações para o ciclo de políticas públicas, promover o diálogo entre a sociedade e a administração pública” (Fonseca *et al.*, 2013).

Conselhos têm a função de acompanhar e controlar as políticas públicas definidas em sua própria concepção, ou seja, acompanhar os trabalhos relacionados a sua área de política pública. O fato de funcionar de forma mais permanente e sistemática facilita este tipo de trabalho. Dos 24 conselhos nacionais estudados na pesquisa citada (Ipea, 2013b), 23 têm no seu regimento interno a função de monitorar as políticas públicas de sua área. Como exemplos, citam-se os conselhos da saúde e assistência social, os quais têm competência legal de, respectivamente, “atuar no controle da execução da política de saúde” (Brasil, 1990), e “acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e desempenho dos projetos aprovados” (Brasil, 1993).

Ouvidorias permitem que o cidadão que não está ligado a grupos ou organizações possam se manifestar por meio de sugestões, denúncias e demandas. Um dos desafios hoje para elas é sistematizar as informações que recebe da população, de modo a produzir um relato próprio dos problemas do setor. Se as ouvidorias conseguem produzir tais relatos, isto pode servir de subsídio para o trabalho de avaliação feito pelo conselho cujas demandas são afins às demandas da ouvidoria. Nota-se, dessa forma, um considerável potencial de complementaridade na interação entre estas duas IPs.

Nesse sentido, em maio de 2014, a Presidência da República assinou uma norma⁷ que propõe a integração dos espaços de participação social de modo a compor um sistema. Houve muita polêmica em torno do documento, que tem também a intenção de fortalecer estas instituições. Os debates na imprensa e na mídia evidenciaram a necessidade da disseminação de informações a respeito do tema. O fato é que estes espaços estão em funcionamento pleno e é crescente a quantidade de pessoas que deles participam. Dessa forma, é imperativa a necessidade de aperfeiçoamento e organização do trabalho desenvolvido por eles.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acredita-se que a integração entre as instituições participativas e delas com as etapas do ciclo de gestão pública pode tornar possível o aproveitamento do potencial de cada uma e contribuir para uma gestão mais democrática e qualificada das políticas públicas. Pensar estratégias que possibilitem a interlocução entre estes espaços de participação é algo que ocupa o governo hoje, na medida em que se percebe a importância de fomentar a integração, tanto entre as diferentes instituições de participação – conselhos, conferências, ouvidorias, audiências, quanto entre os espaços participativos de diferentes áreas de política pública.

Além da integração, observa-se a necessidade de aumentar a transparência dos processos de composição das pessoas que terão acesso a esses espaços, o que inclui fazer com que as informações sobre as conferências cheguem ao maior número possível de pessoas, para que todos que se interessem possam participar; que os conselhos tornem seus processos de composição suficientemente transparentes e acessíveis, que as ouvidorias sejam dirigidas com a independência necessária a fim de comunicar-se com o cidadão de forma isenta, que as audiências públicas aprofundem o livre acesso a todos os cidadãos interessados em contribuir para os temas em pauta.

Hoje esses espaços de participação estão constituídos e consolidados na estrutura da administração pública brasileira, logo, o trabalho a ser desenvolvido não é mais de consolidação individual, mas coletiva. Para os próximos anos, os esforços devem se direcionar para o aperfeiçoamento interno, nas estruturas de acesso e no contato com as políticas públicas, e externo, na integração entre as instituições participativas de diferentes áreas.

7. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências.

O Ipea, nesse contexto, terá como agenda de pesquisa o acompanhamento da integração das Instituições Participativas proposto pelos debates recentes sobre o tema. Além disso, há o desafio de identificar os processos e as características que precisam ser fortalecidos em cada espaço e na relação que deverá se estabelecer entre eles.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington: Woodrow Wilson Center Press and The John Hopkins University Press, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1988.

_____. Lei nº 8.142/1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, 1990.

_____. Lei nº 8.742/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

_____. Senado Federal. A ouvidoria do Senado. Disponível em: <<http://goo.gl/5OTneg>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

_____. Resolução nº 163, de março de 2014. Dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 4, 2014.

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1.480).

CARDOSO, A. S. R. *et al.* Ouvidoria pública e governança democrática. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 1, 2011.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Ouvidoria. Disponível em: <<http://goo.gl/aO5aVS>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

_____. **Ouvidorias de órgãos, entidades do Poder Executivo federal e ouvidorias gerais dos estados**. Brasília: CGU, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/iRMRcu>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

FONSECA, I. *et al.* Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 1, p. 7-29, jan./mar. 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Potencial de efetividade das audiências públicas do governo federal**. Brasília: Ipea, 2013a. (Relatório de Pesquisa).

_____. **Conselhos nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: Ipea, 2013b. (Relatório de Pesquisa).

_____. **Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais**. Brasília: Ipea, 2013c. (Nota Técnica, n. 7).

_____. **Ampliação da participação na gestão pública**: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Brasília: Ipea, 2013d. (Relatório de Pesquisa).

LIMA, P. *et al.* **Conselhos nacionais**: elementos constitutivos para a sua institucionalização. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1.951).

OLIVEIRA, V. E. As fases do processo de políticas públicas. *In*: MARCHETTI, V. (Org.). **Políticas públicas em debate**. São Paulo: UFABC, 2013. p. 15-37.

SOUZA, C. H. L. *et al.* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. **Conferências nacionais, atores, dinâmicas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALENCAR, J. L. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 112-146, jan./abr. 2013.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 103, de 24 de fevereiro de 2010. Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Q7qzq2>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

MORONI, J. A. Participamos, e daí? **Observatório da cidadania**, Rio de Janeiro, 2005.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

PIRES, R. *et al.* **Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de política públicas**: subsídios à formulação de um sistema de participação. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 3).

ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C. G. Estudo sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. **Revista pensamento e realidade**, São Paulo, ano 16, v. 28, n. 1, 2013.

ANEXO A

TABELA A.1
Periodicidade média das conferências que tiveram mais de uma edição entre 2003 e 2014

Conferências com mais de uma edição	Edição	Ano	Período entre edições (anos)	Periodicidade média (anos)
1. Aquicultura e pesca	1ª	2003	-	-
	2ª	2005	2	3
	3ª	2009	4	-
2. Assistência social	4ª	2003	-	-
	5ª	2005	2	-
	6ª	2007	2	-
	7ª	2009	2	2
	8ª	2011	2	-
3. Cidades	9ª	2013	2	-
	1ª	2003	-	-
	2ª	2005	2	-
	3ª	2007	2	2,5
	4ª	2010	3	-
4. Ciência, tecnologia e inovação	5ª	2013	3	-
	3ª	2005	-	5
	4ª	2010	5	-
5. Comunidades brasileiras no exterior	1ª	2008	-	-
	2ª	2009	1	1,6
	3ª	2010	1	-
	4ª	2013	3	-
6. Cultura	1ª	2005	-	-
	2ª	2010	5	4
	3ª	2013	3	-
7. Defesa civil e assistência humanitária	1ª	2010	-	-
	2ª	2014	4	4
8. Desenvolvimento rural sustentável	1ª	2008	-	-
	2ª	2013	5	5
9. Direitos da criança e do adolescente	5ª	2003	-	-
	6ª	2005	2	2,25
	7ª	2007	2	-
	8ª	2009	2	-
	9ª	2012	3	-

(Continua)

(Continuação)

Conferências com mais de uma edição	Edição	Ano	Período entre edições (anos)	Periodicidade média (anos)
10. Direitos da pessoa com deficiência	1ª	2006	-	-
	2ª	2008	2	3
	3ª	2012	4	-
11. Direitos da pessoa idosa	1ª	2006	-	-
	2ª	2009	3	2,5
	3ª	2011	2	-
12. Economia solidária	1ª	2006	-	-
	2ª	2010	4	4
	3ª	2014	4	-
13. Educação	1ª	2010	-	-
	2ª	2014	4	4
14. Esporte	1ª	2004	-	-
	2ª	2006	2	-
	3ª	2010	4	3
15. Meio ambiente	1ª	2003	-	-
	2ª	2005	2	-
	3ª	2008	3	3,3
	4ª	2013	5	-
16. Políticas para as mulheres	1ª	2004	-	-
	2ª	2007	3	-
	3ª	2011	4	3,5
17. Políticas públicas de juventude	1ª	2008	-	-
	2ª	2011	3	3
18. Políticas públicas e direitos humanos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT)	1ª	2008	-	-
	2ª	2011	3	3
19. Promoção da igualdade racial	1ª	2005	-	-
	2ª	2009	4	4
	3ª	2013	4	-
20. Saúde	12ª	2003	-	-
	13ª	2007	4	-
	14ª	2011	4	4
21. Saúde indígena	4ª	2006	-	-
	5ª	2013	7	7
22. Segurança alimentar e nutricional	2ª	2004	-	-
	3ª	2007	3	-
	4ª	2011	4	3,5
Periodicidade média das conferências	-	-	-	3,5

Fonte: Ipea (2013d).

Obs.: dados atualizados até as conferências previstas para 2014.

ANEXO B

QUADRO B.1

Conselho	Vinculação	Ano de criação
Conselho de Relações do Trabalho	Ministério do Trabalho e Emprego	2010
Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	2006
Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena	Ministério da Educação	2005
Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	2003
Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério do Trabalho e Emprego	2003
Comissão Nacional de Incentivo à Cultura	Ministério da Cultura	1991
Comissão Nacional de Política Indigenista	Ministério da Justiça	2006
Comissão Técnica Nacional de Biossegurança	Ministério da Ciência e Tecnologia	2005
Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	2001
Conselho Curador do FGTS	Ministério do Trabalho e Emprego	1990
Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção	Controladoria-Geral da União	2003
Conselho das Cidades	Ministério das Cidades	2004
Conselho de Acompanhamento do FUNDEB	Ministério da Educação	2007
Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	1964
Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2001
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	Presidência da República	2003
Conselho de Gestão da Previdência Complementar	Ministério da Previdência Social	2001
Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior	Ministério das Relações Exteriores	2010
Conselho Deliberativo da Política do Café	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1996
Conselho Deliberativo do FAT	Ministério do Trabalho e Emprego	1990
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente	2000
Conselho do Agronegócio	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1998
Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	Ministério da Justiça	1985
Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	Ministério das Cidades	2005
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	Ministério da Aquicultura e Pesca	2003
Conselho Nacional de Arquivos	Arquivo Nacional	2002
Conselho Nacional de Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1993
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência e Tecnologia	1996
Conselho Nacional de Combate à Discriminação	Secretaria de Direitos Humanos	1998
Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual	Ministério da Justiça	2004

(Continua)

(Continuação)

Conselho	Vinculação	Ano de criação
Conselho Nacional de Defesa Civil	Ministério da Integração Nacional	2005
Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	2005
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Ministério do Desenvolvimento Agrário	2003
Conselho Nacional de Economia Solidária	Ministério do Trabalho e Emprego	2003
Conselho Nacional de Educação	Ministério da Educação	1995
Conselho Nacional de Imigração	Ministério do Trabalho e Emprego	1993
Conselho Nacional de Juventude	Secretaria-Geral da Presidência da República	2005
Conselho Nacional de Política Agrícola	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1991
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	Ministério da Justiça	1984
Conselho Nacional de Política Cultural	Ministério da Cultura	2005
Conselho Nacional de Política Energética	Ministério de Minas e Energia	1997
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	1998
Conselho Nacional de Previdência Social	Ministério da Previdência Social	1991
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial	2003
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Ministério do Meio Ambiente	1997
Conselho Nacional de Saúde	Ministério da Saúde	1990
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Presidência da República	2003
Conselho Nacional de Segurança Pública	Ministério da Justiça	1989
Conselho Nacional de Turismo	Ministério do Turismo	2001
Conselho Nacional do Esporte	Ministério do Esporte	2002
Conselho Nacional do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente	1981
Conselho Nacional do Trabalho	Ministério do Trabalho e Emprego	1995
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Secretaria de Direitos Humanos	1991
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Secretaria Especial de Políticas Para Mulheres	1985
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	Secretaria de Direitos Humanos	1999
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	2004
Conselho Superior de Cinema	Ministério da Cultura	2003

Fonte: UnB (2013).

PADRÕES DE GOVERNANÇA PRESIDENCIAL E DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Antonio Lassance¹

1 ESTADO, INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO

1.1 Introdução

Em regimes presidencialistas, como no caso brasileiro, cabe aos presidentes um papel central e, ao mesmo tempo, amplo para firmar ou frustrar estratégias de desenvolvimento. A eles compete anunciar a intenção e as formas de se desenvolver o país, por meio de iniciativas próprias do Estado, atraindo investidores privados – nacionais ou internacionais – e, principalmente, mobilizando a sociedade em torno de grandes objetivos.

Este capítulo analisa a importância dos diferentes padrões de governança presidencial na trajetória do desenvolvimento brasileiro por meio de uma análise dos atos presidenciais unilaterais, como decretos, decretos-lei, medidas provisórias e outros.

Na construção do Estado brasileiro, os organismos mais perenes de condução das políticas – a própria Presidência da República, os ministérios, as Forças Armadas, as empresas estatais, as autarquias e as agências – tiveram seus atos de criação, de organização ou de reforma definidos por atos unilaterais.

Grande parte do aparato administrativo brasileiro moderno surgiu de forma unilateral, a partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).² A grande mudança após o DASP viria também por meio de ato unilateral, ainda hoje vigente, o Decreto-lei nº 200/1967, que reorganizou o serviço público federal.

O que parece típico e levado ao extremo em regimes ditatoriais, principalmente em circunstâncias em que sequer havia Poder Legislativo em funcionamento (como no período 1937-1945), também demonstra grande relevância em períodos democráticos.

O presidente Juscelino Kubitschek praticamente implementou todo o seu Plano de Metas e construiu a nova capital (Brasília) por meio de decretos. A presidência de José Sarney cumpriu parte do processo de transição democrática revogando e substituindo grande quantidade de decretos da ditadura, apelidados pelo então ministro da Justiça, Fernando Lyra, de “entulho autoritário” (Lyra, 2009).

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Previsto pela Constituição de 1937, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi criado pelo Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938.

A principal marca das presidências de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Plano Real, foi iniciada pelo Programa de Ação Imediata (1993), que combinava medidas provisórias, decretos e resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), apenas complementadas por algumas medidas legislativas.

Em 1994, a segunda fase do plano foi lançada com a chamada Medida Provisória (MP) do Real (MP nº 434, de 27 de fevereiro de 1994), que criou a Unidade Real de Valor (URV) e previu sua posterior substituição pelo real, ocorrida em 1º de julho de 1994. Essas medidas seriam consolidadas na MP nº 1.027, de 20 junho de 1995, durante a presidência de FHC.

Do mesmo modo, programas que se constituíram em marcas da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva foram todos instituídos efetivamente por atos unilaterais: Bolsa Família (MP nº 132, de 20 outubro de 2003); Luz para Todos (Decreto nº 4.873, de 11 novembro de 2003); Universidade para Todos – PROUNI (MP nº 213, de 10 setembro de 2004); e Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (Decreto nº 6.025, de 22 janeiro de 2007). Também é notória a ampla margem de manobra e discricionariedade presidencial no manejo do orçamento, em que o chefe do Executivo conta com elevado grau de liberdade na execução orçamentária (Pereira e Mueller, 2002; Figueiredo e Limongi, 2008).

Esta pesquisa perfila na mesma linha dos estudos presidenciais do institucionalismo histórico (Skowronek, 1982; 1997; 2009a; 2011). Também toma por base o método histórico-comparativo (Orren e Skowronck, 2004; Tilly, 2001) e o referencial de análise política com foco em políticas públicas (*policy-focused political analysis*), conforme Hacker e Pierson (2011).³

Operacionalmente, o desenvolvimento é analisado como um processo dinâmico, a partir da visão dos arranjos institucionais de políticas públicas criados pelo Estado brasileiro ao longo da trajetória republicana.⁴

A análise empírica tem como objeto os atos unilaterais dos presidentes brasileiros, com ênfase nos processos de mudança institucional, feitos sob duas estratégias distintas: a inovação institucional, com base na criação de novas regras; e as mudanças incrementais, ou seja, as modificações relevantes, mas paulatinas, que se aproveitam de um arcabouço institucional já existente.

A primeira parte do capítulo apresenta o arcabouço teórico-conceitual, que explicita os conceitos utilizados, fundamenta os pressupostos de análise e expõe a relação entre desenvolvimento, instituições e os padrões de governança presidencial. Na segunda parte são apresentados o modelo de análise específico dos padrões de governança presidencial e a metodologia pela qual, empiricamente, é possível extrair oito padrões de governança a partir dos atos unilaterais dos presidentes. Finalmente, é feita uma análise da trajetória dos atos unilaterais desde o início da República até os dias atuais, complementada com estudo qualitativo do perfil gerencial e do nível de distribuição de recursos pelos presidentes. Foram tomados como referência, para efeito demonstrativo, dois presidentes que utilizaram padrões de governança presidencial

3. A versão mais atual desse artigo estará em Hacker e Pierson (2014). *Perspective*.

4. A parte empírica desse estudo está mais bem detalhada em Lassance (2013).

bastante distintos: Campos Salles (1898-1902) e Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954). Ressalte-se também que estas presidências são elucidativas por terem se constituído em pedras angulares do processo de construção do Estado e de desenho de políticas de desenvolvimento, sob diferentes estratégias.

Além da contribuição em termos da construção de hipóteses a serem sucessivamente testadas por estudos empíricos sobre as demais presidências, este trabalho contribui com um exemplo de aplicação da análise política com foco em políticas públicas. Em termos mais amplos, a contribuição metodológica reforça perspectivas teóricas e metodológicas importantes, como a *agenda setting*, o *path dependence* (Pierson, 2004) e a metodologia de *process tracing* (Collier, 2011; Mahoney, 2012).

Mais especificamente, a importância deste estudo está em propor um caminho de pesquisa para se averiguar como as agendas presidenciais de políticas públicas propiciam avanços para a trajetória de desenvolvimento brasileiro.

À medida que mudanças institucionais e variações de padrão deixam suas digitais ao longo do caminho trilhado, é possível fazer sua reconstrução analítica – tal como um exercício de “engenharia reversa”.

1.2 Referenciais analíticos

O Leviatã brasileiro, como o de qualquer Estado nacional, tem dois grandes braços: a administração pública e a regulação sobre o setor privado.

As iniciativas do Executivo, a partir de decisões presidenciais tomadas por esses braços, dão impulso ao desenvolvimento por meio de políticas públicas de cunho econômico e social, mediadas pela criação e reformulação de organismos estatais destinados ao manejo de regras formais e também informais.

A gestão dessas regras e a distribuição de incentivos e restrições correspondentes, por meio da administração pública estatal ou da regulação sobre o setor privado, conformam diferentes arranjos institucionais do conjunto de subsistemas de políticas públicas estabelecido pelo Estado brasileiro, os quais resultam, por sua vez, em processos distintos de desenvolvimento.⁵

A partir dessa nova abordagem, é possível perceber que as políticas de desenvolvimento brasileiras são amparadas por padrões de governança bastante complexos, oscilantes e multifacetados.

As conclusões da análise de momentos cruciais da trajetória brasileira evidenciam que diferentes padrões de governança presidencial conformaram diferentes políticas de desenvolvimento, nas quais os dois braços do Executivo plantaram novas políticas e as irrigaram com recursos dos terrenos econômico e social, por meio da distribuição seletiva de incentivos àqueles que se tornariam seus principais beneficiários.

5. O conceito de arranjos institucionais é o mesmo apresentado por Gomide e Pires (2014). Em especial, para uma apresentação mais detalhada do conceito de arranjos institucionais, adensada pela formulação das chamadas estruturas de governança, o autor recomenda o texto de Fiani (2014, p. 57-81). Neste texto, arranjos institucionais e estruturas de governança são utilizados distintamente, e não como sinônimos.

Hacker e Pierson (2011) enfatizam as políticas públicas como “microinstituições”⁶ e, ao mesmo tempo, como um “terreno” (*terrain*) por onde o Estado caminha e constrói sua ação – uma área ou base material de construção do Estado sujeita a um conjunto de concepções e regras específicas. As políticas públicas também funcionam como regras para a distribuição de benefícios, que os autores chamam de prêmios (*policy as prize*). Na acepção de Hacker e Pierson, os benefícios são o prêmio conquistado por aqueles que se sagraram vitoriosos nas disputas políticas.

A principal motivação dos atores sociais, agrupados em suas organizações, é legitimar-se, a partir da eleição de representantes, para engendrar e controlar processos de participação e decisão que estabeleçam regras que premiem seus interesses em detrimento de outros grupos.

Operacionalizando a ideia de política como terreno, convencionou-se aqui que o Estado, administrando ou regulando, atua basicamente sobre três áreas (ou terrenos) diferentes: a econômica, a social (organização, promoção e controle social), e em sua própria construção (*state building*).

O campo econômico compreende a política macroeconômica, de infraestrutura, agrícola, comercial e industrial, entre outras.

A organização, promoção e controle social constituem o cerne das políticas sociais de educação, saúde, assistência social, segurança pública e repressão, entre tantas outras.

A construção do Estado é a estruturação de organismos estatais e suas estruturas de governança, o que significa criação de organismos; recrutamento e formação de burocracias; e montagem de sistemas e processos de interação social e de planejamento, decisão, implementação, financiamento e controle da própria atividade estatal.

As políticas econômicas e sociais são áreas finalísticas para o desenvolvimento, enquanto a construção das estruturas de governança estatais são meios para o desenvolvimento – ainda que essenciais às próprias capacidades estatais.

As políticas assim classificadas (econômicas, de um lado; sociais, de outro) não existem de forma separada, mas intimamente associadas em uma combinação que dará origem exatamente ao que se chama de *padrões de governança presidencial*.

Nesse mesmo sentido, a separação que se menciona das relações entre Estado, mercado e sociedade é apenas um recurso para explicar os diferentes filtros e portas de entrada pelos quais os grupos sociais e suas organizações buscam a defesa de seus interesses.

Ao premiar, preferencialmente, interesses de determinada coalizão, as decisões presidenciais acabam podando caminhos alternativos de desenvolvimento. As restrições impostas a grupos sociais ausentes ou minoritários nas estruturas de participação e nas coalizões governantes fazem surgir as multidões de esquecidos, de perdedores e de vítimas do desenvolvimento.

6. A ideia de Hacker e Pierson (2011) de considerar as políticas públicas enquanto microinstituições é bastante próxima daquela dos arranjos institucionais ou das estruturas de governança – tanto que os autores também falam em *policy arrangements* (p. 7).

O leque das opções definidas pelo Estado (administração ou regulação econômica ou social, com incentivos ou restrições) define os rumos do desenvolvimento e, conseqüentemente, os ganhadores e perdedores.

Este estudo reforça que os presidentes são responsáveis por criar ou gerir políticas públicas, de cunho social ou econômico, fundamentais para se estabelecer determinado padrão de desenvolvimento. Eles promovem mudanças institucionais permanentemente – muito embora essas tenham de ser amiúde validadas pelo Congresso –, mas que só têm início efetivo no momento em que se transformam em políticas públicas, ou seja, quando já se encontram sob o comando administrativo ou regulatório das organizações governamentais.

Enquanto a relação entre o presidente e o Congresso se dá no campo do que se conhece por governabilidade, as decisões presidenciais unilaterais e a prática concreta da atividade administrativa ou regulatória estabelecem o que se entende por governança, ou seja, a condução do Estado por meio de seus instrumentos ou mecanismos – *steering*, como a literatura enfatiza.⁷ Governança presidencial é a maneira como o presidente conduz seu governo, por meio dos instrumentos que tem à sua disposição.

Tal condução é registrada por sua produção unilateral. Cada ato unilateral baixado pelo presidente diz o que ele faz, como, com quem, com quantos recursos, quando e por que prazo. O conjunto de atos unilaterais é, por consequência, o inventário da governança presidencial.

O presidente é o ator político central do presidencialismo, responsável por formar, manter e premiar sua coalizão de partidos e, sobretudo, os grupos sociais que a compõem.

Presidência, por seu turno, é o período de mandato efetivamente exercido pelo presidente. A presidência Campos Salles, por exemplo, compreende o período entre 15 de novembro de 1898 e 15 de novembro de 1902.

Presidência da República é o organismo do Estado que exerce o comando do Poder Executivo.

Presidencialismo é a instituição política que define regras de separação de poderes no sistema político-representativo e que confere ao presidente a função de chefe de Estado e de governo, a ele atribuindo poderes unilaterais, funções exclusivas e o poder de iniciar o processo legislativo em várias áreas.

A distinção segue muito proximamente as definições já clássicas, firmadas por Douglass North (North, 1993), entre atores, organizações, organismos e instituições: as instituições são as regras do jogo, e os atores são os jogadores. Os organismos e as organizações, embora possam ser muitas vezes tomados como sinônimos, podem ser diferenciados: organismos são as estruturas do Estado, como a própria Presidência da República, os ministérios e as autarquias; são as unidades estatais fundamentais encarregadas de criar regras e manejar recursos na forma de políticas consubstanciadas em ações estatais – construir e manter escolas e hospitais,

7. "O conceito de condução é central à discussão de governança" ("*The concept of steering is central to this discussion of governance*"), de acordo com Peters (2002) e Pierre e Peters (2000).

conceder empréstimos, abrir estradas e ferrovias, erigir pontes, reprimir protestos, entre outras. Em geral, haja vista que já nascem cercados de regras orientadas por concepções e propósitos de ação, eles carregam instituições dentro de si.

A cada presidência, os instrumentos administrativos, procedimentos e o vasto quadro de pessoal burocrático à disposição do Executivo tornam-se “repositórios de poder acumulado” empregados na expansão das capacidades de governo e são passíveis de serem usados pelo presidente, tanto para estabelecer políticas públicas quanto para arbitrar disputas (Skowronek, 2009b, p. 2.076). A maior ou menor desenvoltura dessa arquitetura de organismos pode ser mais bem compreendida pelo que atualmente se define como capacidades estatais (Gomide e Pires, 2014).

Por fim, mas não menos importante, as organizações são os agrupamentos de atores que pressionam a organização do Estado e se mobilizam para atrair outros atores e grupos para a representação de interesses, a exemplo de associações, sindicatos e partidos.

1.3 Desenvolvimento, instituições e o poder unilateral dos presidentes

Desenvolvimento é o processo pelo qual a sociedade alcança maiores níveis de bem-estar.⁸

Política de desenvolvimento é a combinação harmônica de políticas econômicas e sociais que contribuem para a elevação dos níveis de bem-estar. Problemas de desenvolvimento são entraves, percalços e disfunções que comprometem a harmonização entre as políticas econômicas e as sociais.

Nas últimas décadas, ocorreu uma ampliação do conceito de desenvolvimento. Tanto teóricos quanto formuladores de políticas públicas consolidaram a visão de que o conceito deve abarcar mais que o crescimento econômico, sem desmerecer a importância de se garantir o incremento do produto interno bruto (PIB) e da renda *per capita*, e a elevação da produtividade dos fatores de produção (Pinheiro, 2012).

Se o mero crescimento não significa, necessariamente, melhoria dos níveis de bem-estar, os ciclos recessivos certamente acarretam piora nas condições sociais e comprometem a possibilidade de desenvolvimento com redução de desigualdade (Piketty, 2014).

Incorporam-se hoje à noção de desenvolvimento novas expressões, como *desenvolvimento sustentável*, *desenvolvimento humano* e *capacidades humanas* (Pinheiro, 2012). Por trás do conceito, há desavenças profundas em relação aos fatores fundamentais de promoção do desenvolvimento. O dissenso é também grande quanto à variedade de caminhos para a sua conquista e à ampla gama de arranjos possíveis de ser empregados em sua consecução.

Desde há muito, algumas análises já explicavam o desenvolvimento brasileiro como um processo dinamizado ou interrompido por fatores marcadamente político-institucionais, e não mais como um padrão de periodicidade cíclica inerente à própria atividade econômica

8. Esse conceito de desenvolvimento é apenas operacional, não cobrindo toda a ampla discussão a respeito do assunto – na medida em que este não é o objeto específico deste texto. Uma apresentação mais aprofundada do tema está em Pinheiro (2012).

(Villela e Suzigan, 1973; Suzigan, 1974; 1975; Diniz e Boschi, 1978; Draibe, 1985; Gomide e Pires, 2014).

Instituições, por seu turno, são o conjunto de regras formais e informais que regulam a relação entre atores sociais, grupos e organizações e Estado.⁹ O Estado revela-se elemento-chave das chances de desenvolvimento dos países (Polany, 1980; Arrighi, 1995; Balogh, 2009) e “o único agente social capaz de proporcionar, dentro do capitalismo, um ambiente de mudança social em favor de uma ordem mais produtiva, igual, democrática e progressista. Em outros termos: sem Estado, não há desenvolvimento nem soberania” (Pochmann, 2009, p. 8).

O papel dos presidentes, dada a condição de chefes de Estado, também não passou despercebido. Diniz e Boschi (1978) deram relevo ao alto grau de autonomia da Presidência da República na definição das grandes linhas da política econômica nacional. O Executivo funcionou como arena privilegiada para o encaminhamento e a negociação de demandas empresariais, transformadas em políticas econômicas dos diferentes governos. Draibe (1985) salientou o papel do presidente no núcleo dirigente da ação estatal, dando a ela sentido social e político, ao mesmo tempo que a gestão macroeconômica, politicamente determinada e estabelecida pela Presidência, representava a direção econômica do Estado.

Em suma, os presidentes são os principais responsáveis por criar expectativas, sinalizar oportunidades e por manter ou interromper políticas de desenvolvimento no médio e longo prazo. Institucionalmente, eles cumprem tal papel de duas maneiras: propondo ou agindo. Em sua relação com o Congresso, propõem mudanças por meio de projetos de lei.

O presidente age quando decide unilateralmente de forma ostensiva, sempre que autorizado pelo Congresso ou no âmbito de suas competências constitucionais privativas. Os atos unilaterais são os meios de ação direta do presidente, os quais se tornam também a impressão digital de sua governança. São as marcas indeléveis do que os presidentes, seus agentes políticos e sua burocracia fizeram ou tentaram fazer – suas concepções, suas escolhas, suas prioridades e seus limites.

As decisões unilaterais são atos presidenciais de efeito normativo imediato que, baixados pelos presidentes, já não estão mais sujeitos à prévia aprovação congressional ou judiciária – sem prejuízo de decisões desses poderes que, *a posteriori*, possam reverter a decisão do presidente. Mesmo no caso de projeto sancionado, a regulamentação, por meio de decretos, representa ato unilateral.¹⁰

Os atos unilaterais podem ser classificados em cinco categorias, conforme a seguir.

- 1) Inovações institucionais: atos que criam novas regras, seja na forma de políticas, seja de programas, seja de ações inovadoras (não estabelecidas anteriormente).

9. Inclusive aquilo que tradicionalmente se chama de “mercado” nada mais é que a relação entre atores econômicos (os chamados agentes de mercado), a sociedade (responsáveis pelo consumo) e o Estado. O Estado, embora seja também, eventualmente, agente de mercado (produtor) ou consumidor, é fundamentalmente o responsável por regular a atividade do mercado, em maior ou menor escala.

10. A rigor, em qualquer regime democrático, os atos unilaterais são previstos como característicos do Poder Executivo, por meio de delegação constitucional. Na regulamentação de leis, o ato unilateral tem limite de execução estabelecido por delegação específica do Congresso.

- 2) Mudanças incrementais: atos que promovem alterações parciais em regras formais, mas aproveitando e mantendo inovações anteriores. As modificações, mesmo que relevantes, são parciais em relação a um arcabouço institucional já estabelecido.
- 3) Atos de gestão: atos rotineiros, que seguem procedimentos legais ou de cunho mais operacional. Não instituem, apenas seguem regras. Por exemplo, abertura de crédito orçamentário, autorização para abrir empresas e conceder pensões ou indenizações, definição de reajuste do salário mínimo etc.
- 4) Atos de coordenação: são os que definem questões que serão objeto de trabalho de equipe para formulação de soluções, ou cujas decisões serão submetidas a pareceres prévios de equipes interministeriais, de natureza técnica ou corporativa. São representativos desses atos decretos que criam grupos de trabalho, comitês interministeriais, câmaras temáticas e conselhos.
- 5) Atos de relações exteriores: acordos, resoluções, decisões, convenções com outros países ou organismos internacionais etc.

Os atos unilaterais de inovação institucional e de mudança incremental merecem tratamento à parte, na medida em que são as grandes alavancas da mudança institucional. Seu estudo permite perceber os rumos e os confrontos presentes em diferentes momentos da trajetória republicana brasileira.

A amplitude das decisões unilaterais do chefe do Poder Executivo variou bastante ao longo da República, pois esteve submetida ao enquadramento institucional que o presidencialismo brasileiro recebeu em diferentes épocas.

Isso inclui desde os poderes unilaterais mais restritos, como nos decretos de todas as presidências, até os mais amplos e ostensivos, como os decretos com força de lei da presidência Deodoro, os de Getúlio Vargas (1930-1934 e 1937-1945),¹¹ os da ditadura instaurada em 1964 e que perduraram até 1988.¹² Desde a Constituição promulgada em 1988, os atos unilaterais dos presidentes são os decretos e as medidas provisórias.¹³

No presidencialismo brasileiro, o presidente é dotado de invejável gama de poderes, *vis-à-vis* outras experiências internacionais (Lassance, 2013; Lameirão, 2013; Power, 2010; Rennó, 2006; Inácio, 2006).

Mesmo considerando a fragmentação e as dissensões burocráticas, o presidente é o tomador de decisão final capaz de garantir um sentido global às orientações do Executivo.

11. A Constituição de 1937 também reservava ao presidente o poder de instituir "leis constitucionais", que eram emendas constitucionais unilateralmente editadas pelo presidente.

12. Depois de reinstaurar a figura do decreto-lei, a partir do Ato Institucional nº 2 (AI-2, de 27 de outubro de 1965), com o AI-5 (de 13 de dezembro de 1968), o Poder Executivo federal ressuscitou também a prerrogativa das leis constitucionais, na medida em que o ato proclamava o poder do Executivo de legislar sobre todas as matérias, incluídas as de natureza constitucional. O dispositivo foi efetivamente utilizado para reescrever toda a Constituição de 1967, quando da edição da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, em ato da Junta Militar que assumiu o comando do Poder Executivo à época.

13. Há um debate na ciência política brasileira sobre a caracterização das medidas provisórias (MPs) como atos eminentemente unilaterais. Acir Almeida trata do assunto em Almeida (2010). Neste estudo, as MPs são tratadas como atos unilaterais.

De fato, as decisões tomadas pelos presidentes brasileiros deixaram evidentes as agendas, as estratégias de governança e os custos do desenvolvimento do país. Mais que instrumentos normativos, os atos unilaterais são peças do colossal quebra-cabeças da construção do Estado brasileiro. É possível rastrear, comparar e mesmo medir as oscilações presidenciais com base nos atos unilaterais, ou seja, aqueles que dependem exclusivamente de uma “canetada” presidencial.

A utilização desse tipo de material como fonte de pesquisa e análise se sustenta em ampla linha de estudos da ciência política, em abordagens que passaram a concentrar seu foco na presidência propriamente dita – o presidente enquanto ator; a presidência enquanto organização; e os regimes presidenciais enquanto fases de uma trajetória intimamente associada aos desafios do desenvolvimento (Carpenter, 2011; Skowronek, 1982; 2009; Balogh, 2009; Bense, 1990). Mesmo caso dos Estados Unidos, de presidencialismo mitigado por uma forte atuação do Congresso, as propensões unitárias tornaram-se paulatinamente mais intensas (Skowronek, 2009b).

Ao longo do século XX, o Executivo experimentou expansão extraordinária de seu espaço de atuação unilateral, processo que acabou sendo qualificado como formação de uma presidência moderna (Neustadt, 2008) ou – em visão pessimista – imperial (Schlesinger Junior, 1973).

O fato é que grandes mudanças foram patrocinadas à base das “canetadas” (Moe, 2009; Rottinghaus e Maier, 2007; Howell, 2003; Cooper, 2002; Mayer, 2001;). Muitas vezes, isto representou avanços para a sociedade, como no caso dos decretos presidenciais da política de promoção de direitos sociais.

Devidamente qualificados, os atos podem ser compreendidos enquanto peças formadoras de arranjos institucionais de subsistemas de políticas públicas que combinam políticas econômicas e sociais, de forma harmônica ou não no que se refere ao objetivo de elevar os níveis de bem-estar.

Embora tal objetivo pareça consensual – ninguém se diz contra o desenvolvimento –, as escolhas que impulsionam ou travam o desenvolvimento são fruto de intenso processo de disputa de interesses.

Os presidentes não apenas se colocam como árbitros (acima) dos conflitos, mas, na maioria das vezes, como líderes (à frente) das escolhas que conformam arranjos institucionais que premiam interesses.

1.4 Governo, liderança presidencial e mudança institucional

Os presidentes são escolhidos para chefiar a organização executiva do Estado e colocá-la em ação para cumprir objetivos nacionais cujos resultados, a longo prazo, podem ser entendidos como processos de desenvolvimento. Os compromissos em função dos quais os presidentes são eleitos traduzem combinação de interesses bastante distintos e em constante disputa.

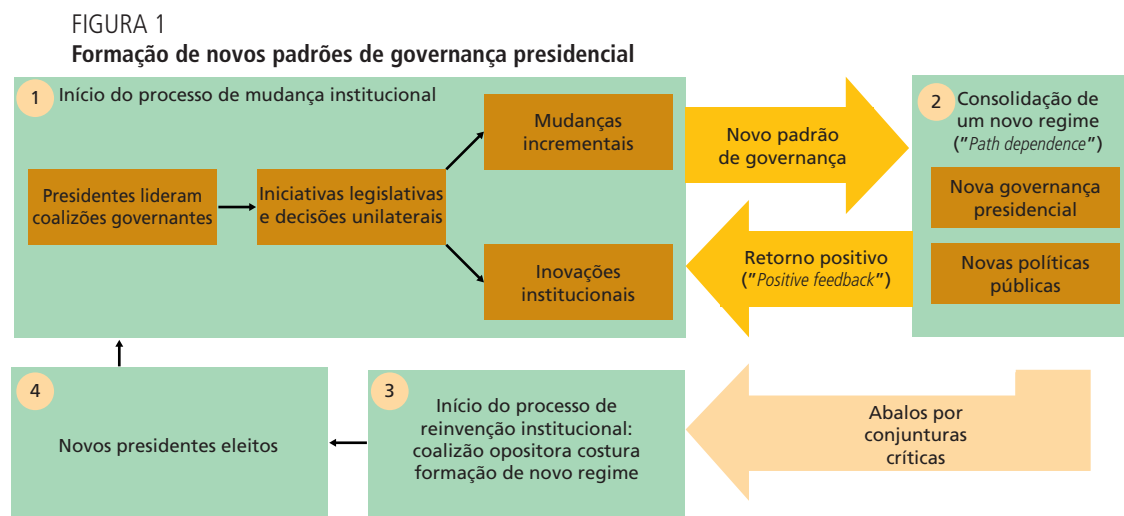
A governança presidencial é o elemento central de coesão das coalizões e de vigor dos processos de desenvolvimento. Afinal, a Presidência da República concentra grande poder

de agenda e é responsável pelo exercício do poder de definir claramente quem implementa políticas públicas. Dessa maneira, determina quando se inicia e termina uma ação; o volume de recursos disponíveis; os responsáveis por coordenar trabalhos e dirimir controvérsias; e os setores e grupos a serem beneficiados.

As decisões executivas dos presidentes, embora cercadas de aspectos pontuais, levam cumulativamente à montagem de arranjos institucionais complexos, que aos poucos conformam um padrão de governança – ou seja, uma maneira de agir empregando recursos da administração pública ou da regulação privada para distribuir incentivos ou impor restrições.

Os presidentes são os grandes responsáveis pela construção ou desconstrução de regimes de políticas públicas. Paulatinamente, alteram-se e até mesmo reconfiguram-se instituições mais amplas do sistema político (Galvin, 2014; Edwards, 1989).

O modelo explicativo dos processos de mudança institucional voltados à promoção do desenvolvimento pode ser estilizado e visualizado conforme a figura 1.



Elaboração do autor.

Na fase 1 do ciclo apresentado, os presidentes lideram coalizões governantes que expressam conjunto assimétrico e contraditório de interesses sociais. Sua gestão de políticas públicas e as mudanças institucionais que levarão a cabo redefinirão regras que estruturam a relação entre Estado, sociedade e mercado na distribuição de benefícios e na imposição de restrições.

Quando o processo envolve mudança institucional de maior envergadura, em geral, é necessário obter aprovação congressual, também sujeitando-se ao controle judicial. De todo modo, é apenas por meio de atos unilaterais que tais mudanças têm início e efeito prático.

As mudanças institucionais acontecem sob duas estratégias: inovação institucional, mediante criação de novas regras e organismos; e mudança incremental, que introduz alterações secundárias em um arcabouço institucional preexistente.

As iniciativas do Executivo compreendem as políticas públicas sociais e a política econômica, mediadas pela criação ou reformulação de organismos estatais responsáveis por transformar regras formais em administração pública ou em regulação sobre o setor privado.

Na fase 2, a combinação de políticas, regras e distribuição de incentivos e restrições conforma novo regime de políticas públicas. Um regime de políticas públicas mantém-se vigoroso até o momento em que consegue premiar os interesses dominantes de sua coalizão e resolver problemas, mais que criar (Skowronek, 1997).

Os regimes de políticas públicas justificam-se como arranjos governamentais destinados a resolver problemas (May e Jochim, 2012)¹⁴ e permanecem robustos até o momento em que são eles próprios considerados o problema central de um Estado.

Em momentos de conjunturas críticas, precipita-se a fase 3. O regime entra em crise, mostrando-se incapaz de resolver problemas e de manter unida a coalizão governante. Novos atores entram em cena, ao mesmo tempo que ocorrem fissuras entre grupos da antiga coalizão governante.

Ao fator político se junta o fator sistêmico, na medida em que as condições sociais e econômicas que justificavam uma dada distribuição de incentivos e restrições passam a estar em xeque.

A disputa por novo padrão de governança presidencial para construção de novo regime cria incentivos e pontos de acordo que levam à formação de nova coalizão governante ao elegerem o próximo presidente, iniciando a fase 4 do ciclo.

Na busca por identificar incentivos e restrições, os atos que contam são os de inovação institucional e mudança incremental, que instituem ou modificam regras da distribuição de recursos do Estado (Lassance, 2013).

2 PADRÕES DE GOVERNANÇA PRESIDENCIAL

Presidentes eleitos desenvolvem diferentes padrões de governança, que podem ser caracterizados de acordo com seu perfil gerencial, seu grau de ativismo unilateral e seu nível de equilíbrio na distribuição de incentivos e restrições.

Segundo seu perfil gerencial, as presidências podem ser administrativistas ou regulatórias. Governar é, ao mesmo tempo, administrar e regular, mas as presidências dedicam ênfases distintas a cada qual. Presidências administrativistas têm gestão orientada fundamentalmente pelo protagonismo do setor público em áreas declaradas estratégicas. O braço da administração pública acaba sendo o mais proeminente.

As presidências de perfil regulatório, por sua vez, mantêm a atuação do Estado não como vanguarda, mas como retaguarda do desenvolvimento, trabalhando essencialmente na criação de ambiente favorável para que prosperem as atividades do setor privado, conforme suas prioridades de investimento e expansão. A regulação é tida como sua missão essencial.

14. Como dizem esses autores, são "arranjos governativos feitos para lidar com problemas de políticas" – "*governing arrangements for addressing policy problems*" (May e Jochim, 2012, p. 5, tradução nossa).

Conforme seu grau de ativismo unilateral, as presidências podem ser minimalistas (de menor ativismo no uso de decisões unilaterais) ou maximizadoras (de maior ativismo). O grau de ativismo pode ser medido pela taxa de ativismo resultante da divisão do número de atos unilaterais baixados por um presidente pelos dias de mandato. Como não existe, *a priori*, qualquer valor a ser considerado ideal para os graus de ativismo, utiliza-se a mediana dos valores de todas as 37 presidências como referência para se estabelecer quais presidentes podem ser considerados maximizadores (acima da mediana) e minimalistas (abaixo do valor mediano). O uso de outras separatrizes indica, por exemplo, a existência de minimizadores moderados, no segundo quartil, e maximizadores moderados, no terceiro quartil.

Quanto ao uso de recursos institucionais, as presidências podem desenvolver padrões incentivadores ou restritivos, conforme distribuam mais benefícios ou imponham mais restrições respectivamente.¹⁵ Incentivos e restrições podem estar distribuídos de forma concentrada ou dispersa. A combinação de atributos dá origem a diferentes padrões de governança presidencial,¹⁶ conforme o quadro 1.

QUADRO 1
Padrões de governança presidencial

Tipo	Perfil gerencial	Grau de ativismo	Nível de distribuição de recursos	Padrão de governança
1	Administrativistas	Minimalistas	Restritivas	Administrativistas parcimoniosos
2	Administrativistas	Minimalistas	Incentivadoras	Administrativistas comedidos
3	Administrativistas	Maximizadoras	Restritivas	Administrativistas austeros
4	Administrativistas	Maximizadoras	Incentivadoras	Administrativistas benevolentes
5	Regulatórias	Minimalistas	Restritivas	Reguladores parcimoniosos
6	Regulatórias	Minimalistas	Incentivadoras	Reguladores comedidos
7	Regulatórias	Maximizadoras	Restritivas	Reguladores austeros
8	Regulatórias	Maximizadoras	Incentivadoras	Reguladores benevolentes

Elaboração do autor.

A metodologia capaz de extrair padrões de governança presidencial a partir da análise da produção unilateral dos presidentes depende de tratamento empírico sistemático dos dados, de acordo com os passos a seguir.

- 1) Delimita-se uma presidência. São estabelecidos os marcos temporais com base no critério institucional de início e fim do período presidencial: a posse e o encerramento do tempo de mandato. Dessa maneira, atribui-se a uma presidência um padrão decorrente dos atos unilaterais praticados exclusivamente pelo mandatário daquele período de governo.
- 2) A produção de atos presidenciais unilaterais de cada presidente é disposta em uma planilha de dados, na forma de quadro de indivíduos e variáveis (QIV).

15. Recursos institucionais são aqui definidos de forma ampla, conforme Galvin (2012).

16. Optou-se por uma tipologia com denominações neutras, de modo a evitar qualquer juízo apriorístico sobre formas supostamente boas e ruins de governança.

- 3) Os atos unilaterais são, em seguida, classificados conforme a função estatal de administração pública ou regulação privada. Todo ato baixado por um presidente que signifique a execução direta pelo Estado, por meio de seus agentes, é classificado como ato de administração pública. Por sua vez, todo ato unilateral que estabeleça regras à atuação do setor privado, seja em âmbito econômico, seja social, é classificado como ato regulatório. No primeiro caso (administração), o ato define os poderes e a atuação dos agentes do próprio Estado. No segundo (regulação), o ato incide sobre a atuação dos agentes econômicos ou sociais.
- 4) Na sequência, procede-se à classificação das políticas, conforme três grandes áreas de políticas: econômica, social e de organização do Estado e do serviço público.
- 5) A classificação de cada área é detalhada em políticas mais específicas, na forma de subsistemas. Por exemplo, na área econômica, são especificados os atos das políticas fiscal, monetária, de comércio exterior, agrícola, industrial e comercial. Na área social, as políticas de educação, saúde, assistência social e segurança pública/repressão, entre outras. Na organização do Estado e do serviço público, as normas de gestão administrativa e a organização do serviço público.
- 6) Cada ato é analisado de modo a identificar se representa inovação institucional, mudança incremental ou ato de gestão, de coordenação ou de relações internacionais.
- 7) Da combinação de atributos se faz o enquadramento da presidência em um dos oito padrões de governança. Para a análise do ativismo unilateral, são considerados todos os atos. Para a qualificação do perfil gerencial e do nível de recursos empregados, apenas os atos de mudança institucional são levados em conta.

A tipologia permite que, futuramente, presidências de mesmo tipo possam ser analisadas em profundidade no que se refere às suas coalizões, à montagem de arranjos institucionais de políticas públicas e aos resultados efetivos de desenvolvimento nacional.

3 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA PRESIDENCIAL BRASILEIRA

Em 126 anos de República, o Brasil teve 37 presidências, ou seja, 37 mandatos presidenciais efetivos.¹⁷

TABELA 1
Presidentes da República, mandato e taxa de ativismo unilateral

Presidência	Presidente	Mandato	Taxa de ativismo
1	Deodoro da Fonseca	15/11/1889 a 23/11/1891	2,56
2	Floriano Peixoto	23/11/1891 a 15/11/1894	1,37
3	Prudente de Moraes	15/11/1894 a 15/11/1898	1,03

(Continua)

17. Não são, nem devem ser, considerados como presidências os períodos de governo das juntas militares (nem a de 1930, nem a de 1969), nem os períodos de interinidade, quando vice-presidentes ou demais na linha sucessória assumem o cargo provisoriamente, em razão de afastamentos eventuais do titular. Também não se considera enquanto tal o período ocupado pelo deputado Paschoal Ranieri Mazzilli, em 1964. A sessão quando foi declarado vago o cargo de presidente da República foi considerada nula pelo próprio Congresso (Resolução do Congresso Nacional nº 4/2013). Júlio Prestes e Tancredo Neves, embora tenham sido eleitos presidentes, não foram empossados. Consequentemente, não exerceram presidências.

(Continuação)

Presidência	Presidente	Mandato	Taxa de ativismo
4	Campos Salles	15/11/1898 a 15/11/1902	1,31
5	Rodrigues Alves	15/11/1902 a 15/11/1906	1,48
6	Afonso Penna	15/11/1906 a 14/6/1909	1,84
7	Nilo Peçanha	14/6/1909 a 15/11/1910	2,24
8	Hermes Fonseca	15/11/1910 a 15/11/1914	2,44
9	Wenceslau Braz	15/11/1914 a 15/11/1918	1,75
10	Delfim Moreira	15/11/1918 a 28/7/1919	2,31
11	Epitácio Pessoa	28/7/1919 a 15/11/1922	2,41
12	Arthur Bernardes	15/11/1922 a 15/11/1926	1,51
13	Washington Luís	15/11/1926 a 24/10/1930	1,77
14	Getúlio Vargas (1ª)	3/11/1930 a 20/7/1934	3,88
15	Getúlio Vargas (2ª)	20/7/1934 a 10/11/1937	1,9
16	Getúlio Vargas (3ª)	10/11/1937 a 29/10/1945	8,9
17	José Linhares	29/10/1945 a 31/1/1946	15,62
18	Eurico Gaspar Dutra	31/1/1946 a 31/1/1951	5,28
19	Getúlio Vargas (4ª)	31/1/1951 a 24/8/1954	4,77
20	Café Filho	24/8/1954 a 3/11/1955	6,21
21	Nereu Ramos	11/11/1955 a 31/1/1956	6,64
22	Juscelino Kubitschek	31/1/1956 a 31/1/1961	6,43
23	Jânio Quadros	31/1/1961 a 25/8/1961	5,02
24	João Goulart	24/1/1963 a 2/4/1964	5,12
25	Castello Branco	15/4/1964 a 15/3/1967	6,58
26	Arthur da Costa e Silva	15/3/1967 a 31/8/1969	5,7
27	Emílio Garrastazu Médici	30/10/1969 a 15/3/1974	5,3
28	Ernesto Geisel	15/3/1974 a 15/3/1979	5,36
29	João Baptista Figueiredo	15/3/1979 a 15/3/1985	3,86
30	José Sarney	15/3/1985 a 15/3/1990	4,56
31	Fernando Collor	15/3/1990 a 2/10/1992	3,32
32	Itamar Franco	2/10/1992 a 1ª/1/1995	3,28
33	Fernando Henrique Cardoso (1ª)	1ª/1/1995 a 1ª/1/1999	4,72
34	Fernando H. Cardoso (2ª)	1ª/1/1999 a 1ª/1/2003	2,6
35	Luiz Inácio Lula da Silva (1ª)	1ª/1/2003 a 1ª/1/2007	2,08
36	Luiz Inácio Lula da Silva (2ª)	1ª/1/2007 a 1ª/1/2011	2,36
37	Dilma Rousseff (1ª)	1ª/1/2011 a 1ª/1/2015	1,48

Elaboração do autor.

Obs.: os mandatos estão conforme as informações da Biblioteca da Presidência da República. A contagem dos atos para o cálculo da taxa de ativismo unilateral considera os atos baixados pelos presidentes, conforme dados do portal de legislação da Câmara dos Deputados. O mandato correspondente está representado nos parênteses.

Ao todo, o Brasil já teve 32 presidentes, excluídas as redundâncias dos mandatos exercidos mais de uma vez por um mesmo presidente – como Getúlio Vargas, que governou o país em

quatro períodos presidenciais distintos, além de FHC e Luiz Inácio Lula da Silva, ambos com dois mandatos.

A análise da trajetória presidencial, segundo padrões de governança, pode ser feita por estratégias de pesquisa quantitativa e qualitativa. Em termos quantitativos, é possível analisar o grau de ativismo a partir da escala que varia do menor ativismo, com o presidente Prudente de Moraes (minimalista extremo), até o de maior ativismo, José Linhares. A mediana desta escala é ocupada pela presidência de Itamar Franco.

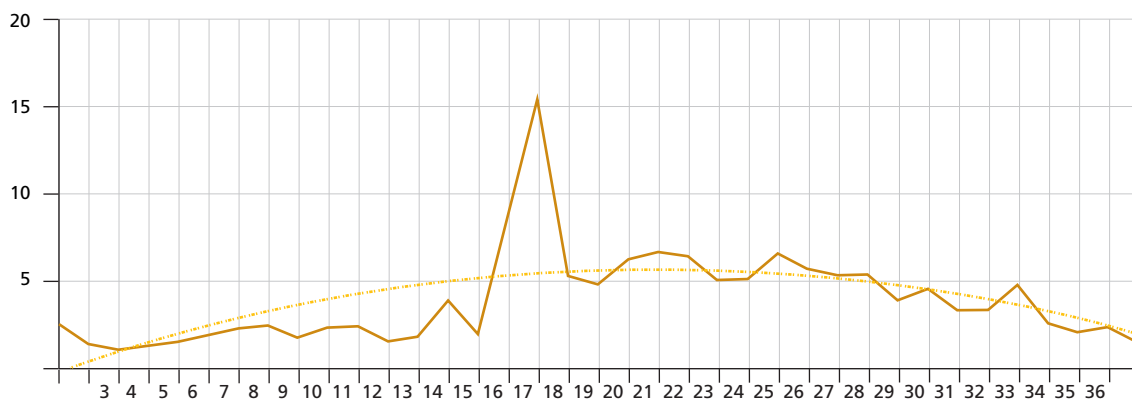
Verifica-se que os presidentes de maior ativismo unilateral não são, necessariamente, os dos períodos ditatoriais. Embora todos os presidentes de períodos ditatoriais (Vargas, na ditadura do “Estado Novo”, e os presidentes militares que governaram de 1964 a 1985) estejam nessa faixa de presidentes maximizadores, ali também figuram presidentes como Juscelino Kubitschek, João Goulart, Jânio Quadros e José Sarney, além do último Vargas, do período democrático de 1951 a 1954.

Também não se pode demarcar uma linha divisória que distinga desenvolvimentistas ou neodesenvolvimentistas, de um lado, e liberais e neoliberais, de outro, associando-os a maior ou menor ativismo unilateral.

O presidente Fernando Henrique aparece como de alto grau de ativismo unilateral em seu primeiro mandato, mais cai para um perfil minimalista em seu segundo mandato. Fernando Collor, cuja presidência teve perfil claramente neoliberal, está na faixa de maior ativismo.

Por sua vez, a segunda presidência de Getúlio Vargas (1934-1937), as duas presidências de Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e a presidência de Dilma Rousseff, consideradas desenvolvimentista (Vargas) e socialdesenvolvimentistas (Lula e Dilma), estão entre as de menor ativismo unilateral. A trajetória global desse aspecto da governança presidencial está resumida no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Taxa de ativismo unilateral



Elaboração do autor.

Obs.: as presidências e suas taxas de ativismo estão conforme os dados da tabela 1.

Presidentes sob um mesmo período constitucional, com poderes presidenciais similarmente atribuídos, demonstram oscilações significativas. Presidentes de um mesmo partido, como Lula e Dilma, apresentam uma diferença de mais de 60% em suas taxas.

Até os mesmos presidentes com sucessivos mandatos – como Vargas, FHC e Lula – experimentaram variações acentuadas em suas próprias taxas. As variações no padrão de ativismo são dadas pela ocorrência de presidências que têm como tarefa promover mudanças institucionais em maior ou menor escala, seja para montar novos arranjos institucionais, seja para desmontar arranjos anteriores.

José Linhares, Getúlio Vargas (1^o e 4^o), Nereu Ramos, Castello Branco, José Sarney, Collor e FHC (1^o) foram presidentes que buscaram desfazer estruturas de governança e políticas anteriores ou imprimir nova orientação ao Estado – às vezes, ambas as coisas. Deodoro da Fonseca, por pouco, não trilhou o mesmo caminho, não fosse a crise que levou à sua deposição e que entregou grande parte da tarefa de mudança institucional do país ao Poder Legislativo, a partir da Constituinte de 1891.

Prudente de Moraes e Campos Salles estabeleceram o padrão minimalista extremo, com mudanças institucionais muito concentradas na formação de alguns poucos arranjos federais. Sua tarefa maior era justamente evitar o gigantismo estatal nacional, favorecer a política dos governadores e controlar rigorosamente as finanças públicas. Ambos eram avessos a qualquer tipo de política social, campo entendido por eles como de domínio privado – a ser resolvido principalmente pela caridade e pelo esforço individual –, e não enquanto responsabilidade do setor público.

José Linhares, no topo do ativismo, incorporou à sua breve presidência a tarefa de desfazer alguns arranjos institucionais centrais da ditadura varguista. Ao mesmo tempo, por seus atos presidenciais, assumiu a feição de um mandato tutelado pelos militares que depuseram Vargas. Empossado para um governo-tampão, em uma conjuntura em que os partidos ainda estavam a se formar, oriundo do Supremo Tribunal Federal (STF) e tendo os militares como seu exclusivo fiador, Linhares sabia claramente a quem premiar. A profusão de atos favoráveis à corporação militar deixa clara tal disposição.

Em termos qualitativos, é possível analisar em mais detalhe a estratégia diferenciada dos presidentes dedicados à montagem e desmontagem de arranjos institucionais, de forma mais contida ou hiperativa. É possível também perceber se suas agendas de políticas públicas foram mais concentradas sobre alguns temas ou pulverizadas em muitas frentes de atuação setorial. Na análise qualitativa, os atos substantivos, separados dos mais corriqueiros, também revelam a natureza distinta dos arranjos institucionais montados a cada presidência.

Nesse sentido, Manoel Ferraz de Campos Salles (1841-1913) e Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954) podem ser tomados aqui como dois arquétipos de diferentes padrões de governança presidencial. Ambos foram presidentes paradigmáticos que governaram o Brasil em contextos

muito distintos, com poderes presidenciais variados e com estilos de governar bastante peculiares. Ambos obtiveram grande sucesso em estabelecer uma engenharia presidencial e uma arquitetura federativa que se institucionalizaram no país e influenciaram os regimes políticos que persistiram por décadas. Seus governos foram pedras angulares de dois momentos de construção do Estado brasileiro. Em suas presidências, alguns aspectos institucionais foram levados às últimas consequências. Seus legados ainda hoje estão impregnados em nossa República federativa, na Presidência da República e na maneira como os presidentes governam.

Pode-se dizer que Campos Salles e Vargas delimitaram uma escala da política brasileira diante da qual tudo o que viria a seguir estaria necessariamente em busca de um meio termo entre esses dois extremos. As variações dos padrões de governança das presidências de Campos Salles e Getúlio Vargas podem ser verificadas em termos de avanços e recuos das funções de administração pública e de regulação, assim como na distribuição de incentivos e restrições e no grau de ativismo.

Embora fosse um liberal, Campos Salles teve de desenvolver um forte arranjo institucional de reconstrução das estruturas administrativas estatais destinadas a aprimorar a coleta de impostos e a regular mais intensamente a atividade privada, principalmente em função dos compromissos do empréstimo contraído (o chamado *funding loan*) com a casa londrina dos Rothschild (Lassance, 2013).

As obrigações do governo Campos Salles estabelecidas diante do *funding loan* levaram a um caráter mais interventivo sobre o comércio e a produção, mas estritamente no que se referia à arrecadação de impostos, e a uma ausência completa tanto no campo social quanto no financiamento à produção. A própria regulação social repressiva tornara-se assunto de âmbito privado, feita por meio da multiplicação dos batalhões da Guarda Nacional, que formalizaram o enraizamento do coronelismo.

Quanto ao perfil gerencial, considerados exclusivamente os atos representativos de mudanças institucionais, mais de 70% das decisões da presidência de Campos Salles foram de natureza regulatória (tabela 2).

TABELA 2
Atos presidenciais de Campos Salles por função (1898-1902)
(Em %)

Administração pública	29
Regulação	71

Elaboração do autor.

Quanto ao nível de distribuição de recursos, também considerados apenas os atos de inovação institucional e as mudanças incrementais de que Campos Salles lançou mão, por meio de seus atos unilaterais, mais de 70% eram restrições e menos de 30%, incentivos. Sua governança presidencial, portanto, se encaixa no padrão de regulador parcimonioso: regulador, minimalista e restritivo.

Getúlio Vargas experimentou, por sua vez, arranjos institucionais muito distintos. Foi um presidente insurrecional em 1930; um presidente constitucional a partir de 1934; ditador em 1937; presidente governando em estado de guerra a partir de 1942; finalmente, presidente eleito em 1950, com poderes limitados pela Constituição democrática e liberal de 1946.

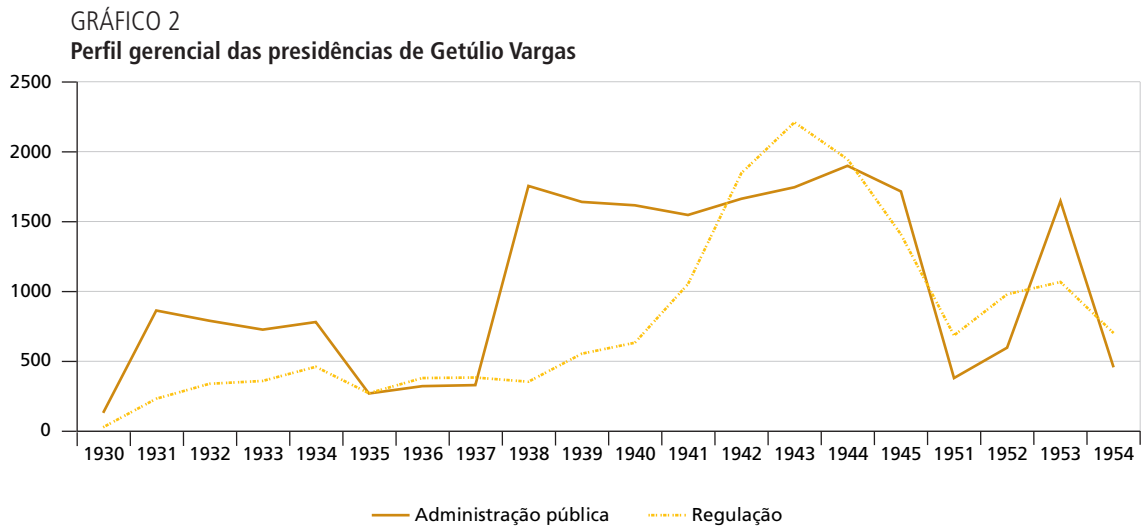
Supostamente o mais industrialista dos presidentes da primeira metade do século XX, por conta da conjuntura crítica de toda a década de 1930, Getúlio Vargas teve de sustentar uma política de prioridade à agricultura, com especial atenção à lavoura do café. Dedicou a isso não apenas recursos financeiros importantes e escassos, nesse período de crise, mas parte significativa da autoridade estatal para amparar interesses dos produtores agrícolas.

Vargas, que havia sido ministro da Fazenda no governo Washington Luiz, embora tivesse buscado, como primeira opção de enfrentamento da crise dos anos 1930, a adoção de mais um tradicional *funding loan*, precisou inovar e improvisar em sua política econômica diante da recusa dos banqueiros internacionais em conceder mais empréstimos.

Da mesma forma, com o estabelecimento de nova conjuntura crítica a partir do envolvimento do Brasil na Segunda Guerra, em 1942, embora o viés administrativista tenha se expandido sobre algumas áreas, curiosamente é a atividade regulatória a que mais ganha força.

Mas um traço comum de Vargas é seu maximalismo administrativista. Sua produção normativa é intensa, sendo bastante elevada no período ditatorial de 1937 a 1945. O único período minimalista de Vargas é 1934-1937.

Com Getúlio Vargas, o campo da administração pública cresce significativamente até o início do período de guerra, quando a regulação privada passa a ter maior presença, o que iria permanecer até sua última presidência. O administrativismo retorna com força em sua última presidência.



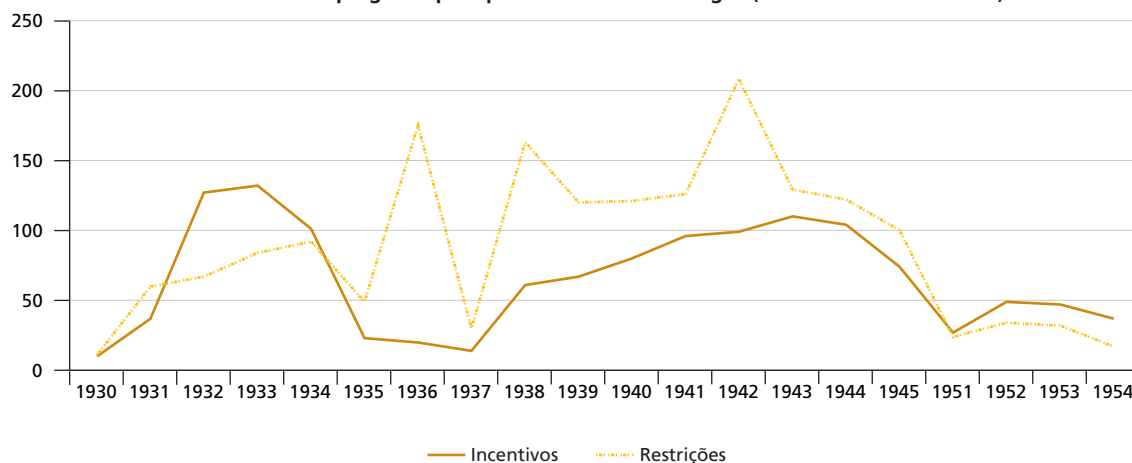
Elaboração do autor.

De modo geral, Vargas é um administrativista inveterado, salvo durante o período da Segunda Guerra. Quanto à distribuição de incentivos e restrições, o padrão varguista é, em geral, menos restritivo que o de Campos Salles. No entanto, Vargas apresenta grandes oscilações ao longo de suas quatro presidências.

Os incentivos são maiores e superam as restrições na primeira presidência (1930-1934) e em seu último mandato (1951-1954). Os períodos ditatoriais revelam um presidente pouco benevolente.

GRÁFICO 3

Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954)



Elaboração do autor.

As restrições aumentam durante sua segunda presidência, recrudescendo justamente no período que se abre a partir da “Intentona Comunista” (1935) e ao longo de todo o período ditatorial. Em sua última presidência, Vargas retoma o padrão iniciado com a insurreição de 1930.

De todo modo, ocorrem variações em zigue-zague em seu padrão de governança presidencial, entre 1930 e 1951. O padrão de governança presidencial mais presente em Vargas é o de um administrativista austero. Em sua primeira e em sua última presidência, mostrou-se mais benevolente.

Em qualquer período republicano, os contextos de crise e de intensificação da repressão afetaram as escolhas feitas pelos presidentes, na medida em que reduziram suas opções. No entanto, as oscilações em cada mandato dão evidências de que a governança empregada não foi aquilo que as crises fizeram dos presidentes, e sim o que os presidentes fizeram diante das crises.

4 CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Nesta pesquisa, foram utilizados a análise política com foco em políticas públicas e o método histórico comparativo para se oferecer uma proposta de pesquisa aplicada sobre os padrões de governança estabelecidos e manejados pelos presidentes.

Na chefia do Executivo, os presidentes assentam políticas e programas que são pedras angulares dos processos de desenvolvimento. A administração pública e a regulação privada são os dois instrumentos fundamentais de sua ação para manejar regras, tomar iniciativas, distribuir incentivos e impor restrições que marcam a trajetória de desenvolvimento de um país.

Essa combinação leva à configuração de padrões de governança presidencial que denotam o leque que os presidentes têm à mão para definir muitos dos rumos e dos resultados dos processos de desenvolvimento.

A pesquisa realizada demonstra que as presidências não se prestam facilmente a grandes generalizações, e sim a estudos comparativos em profundidade, para os quais a riqueza da análise qualitativa se revela imprescindível.

A partir do pressuposto de que as presidências se distinguem pela combinação de atos de administração pública e de regulação econômica e social e pelos mecanismos de incentivos e restrições empregados pelos presidentes ao governar, é possível não só deduzir combinações distintas e classificar cada presidência conforme os padrões, mas também se pode desenvolver a análise comparativa em relação ao comportamento de cada presidência, contrastando os casos de sucesso ou de dificuldade.

É possível supor que as presidências de maior sucesso tenham sido aquelas que conseguiram seguir padrões mais equilibrados de combinação entre políticas econômicas e sociais e que responderam de modo mais adequado aos contextos econômicos e sociais em que estavam inseridas.

Na contraparte, as presidências que atravessaram dificuldades talvez tenham sido aquelas que simplesmente tentaram reproduzir padrões de governança anteriores, rendendo-se à inércia de suas estruturas de governança, e não produzindo saltos (inovações) ou avanços (incrementais) requeridos.

A comparação mais ampla entre vários presidentes da história republicana brasileira tornará possível, futuramente, verificar a relação entre esses padrões e as curvas de crescimento econômico e as curvas de aumento ou redução das desigualdades sociais – dois dos muitos aspectos intimamente associados ao aumento ou à diminuição das condições de bem-estar.

Supondo que as trajetórias de crescimento e de redução da desigualdade sejam decorrência de políticas públicas, e não resultado de ciclos restritamente ditados pelo comportamento da própria atividade econômica, seria ainda possível decompor as políticas por área e verificar trajetórias virtuosas ou de deterioração das condições de bem-estar a partir da instituição de políticas nacionais e de seus processos de inovação e mudança incremental.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Acir. O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do Executivo. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010. v. 1. p. 97-130. (Coleção Estado, Instituições e Democracia).

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo.** Rio de Janeiro: Editora da UNESP, 1995.

BALOGH, Brian. **A government out of sight: the mystery of national authority in nineteenth-century America.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 414 p.

BENSEL, Richard Franklin. **Yankee Leviathan: the origins of central State authority in America (1859-1877).** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

CARPENTER, Daniel. **The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies (1862-1928).** Princeton: Princeton University Press, 2011.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **Political science and politics**, n. 4, p. 823-30, 2011.

COOPER, Phillip. **By order of the president: the use and abuse of executive direct action by Lawrence.** Kansas: University Press of Kansas, 2002. 320 p.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. **Empresariado nacional e Estado no Brasil.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 399p.

EDWARDS, George. **At the margins: Presidential leadership of congress.** New Haven: Yale University Press, 1989.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *In*: GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia.** Brasília: Ipea, 2014.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão.** Rio de Janeiro: Editora da FGV; Fundação Konrad Adhener, 2008.

GALVIN, Daniel J. The transformation of political institutions: investments in institutional resources and gradual change in the national party committees. **Studies in American political development**, Cambridge University Press, 2012, n. 26, p. 50-70. Disponível em: <<http://goo.gl/wL6aVE>>.

_____. Presidents as agents of change. **Presidential studies quarterly**, Washington, v. 44, n. 1, p. 95-119, 2014.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha (Eds.). **Capacidades estatais e democracia.** Brasília: Ipea, 2014.

HACKER, Jacob; PIERSON, Paul. **The case for policy-focused political analysis.** Charlottesville: University of Virginia, Jan. 2011.

_____. After the “Master Theory”: downs, Schattschneider, and the rebirth of policy-focused analysis. **Perspective**, forthcoming, Nov. 2014.

HOWELL, William. **Power without persuasion.** Princeton: Princeton University Press, 2003.

- INÁCIO, Magna. Poderes de agenda do presidente. *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.). **A Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 170-174.
- LAMEIRÃO, Camila. **A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência**: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.
- LASSANCE, Antônio. **Pelas mãos dos presidentes**: construção do Estado e desenvolvimento em uma perspectiva comparada das presidências de Campos Salles e Getúlio Vargas. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/PdetRG>>.
- LYRA, Fernando. **Daquilo que eu sei**: Tancredo e a transição democrática. São Paulo: Iluminuras, 2009.
- MAHONEY, James. The logic of process tracing tests in the social sciences. **Sociological methods & research**, v. 41, n. 4, p. 570–597, 2012.
- MAY, Peter; JOCHIM, Ashley. **Policy regime perspectives**: policies and governing. Washington: University of Washington, 2012.
- MAYER, Kenneth. **With the stroke of a pen**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- MOE, Terry M. The revolution in presidential studies. **Presidential studies quarterly**, v. 39, n. 4, Dec. 2009, p. 701-724.
- NEUSTADT, Richard E. **Poder presidencial e os presidentes modernos**: a política de liderança de Roosevelt a Reagan. Brasília: ENAP, 2008.
- NORTH, Douglass. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- ORREN, Karen; SKOWRONEK, Stephen. **The search for American political development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.
- PETERS, B. G. **Governance**: a garbage can perspective. Vienna: Institute for Advanced Studies, Dec. 2002, p. 3.
- PIERRE, J.; PETERS, B. G. (Org). **Debating governance**: authority, steering, and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- PIERSON, Paul. **Politics in time**. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PIKETTY, Thomas. **Capital in the twenty-first century**. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento:** uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.794). Disponível em: <<http://goo.gl/0gMd4W>>.

POCHMANN, Márcio. Prefácio. *In*: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (Orgs.). **Sociedade e economia:** estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/R0YQvp>>.

POLANY, Karl. **A grande transformação:** as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POWER, Timothy. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

RENNÓ, Lúcio. Críticas ao presidencialismo de coalizão: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 259-271, 2006.

ROTTINGHAUS, Brandon; MAIER, Jason. The power of decree: presidential use of Executive Proclamations, 1977-2005. **Political research quarterly**, v. 60, n. 2, p. 338-343, June 2007.

SCHLESINGER JUNIOR, Arthur. **The imperial presidency**. Boston: Houghton Mifflin, 1973.

SKOWRONEK, Stephen. **Building a new American State:** the expansion of national administrative capacities, 1877-1920. Cambridge: Cambridge University Press, 1982. 400p.

_____. **The politics presidents make:** leadership from John Adams to George Bush. 2nd ed. Cambridge: Harvard University Press, 1997. 546p.

_____. Mission accomplished. **Presidential studies quarterly**, v. 39, n. 4, p. 795- 804, 2009a.

_____. The conservative insurgency and presidential power: a developmental perspective on unitary Executive. **Harvard law review**, p. 2.070-2.103, 2009b.

_____. **Presidential leadership in political time**. 2nd ed. Lawrence: Kansas University Press, 2011. 224 p.

SUZIGAN, Wilson. **Crescimento industrial no Brasil:** incentivos e desempenho recente. Rio de Janeiro: Ipea; INPES, 1974. 281 p. (Relatório de Pesquisa, n. 26).

_____. Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica. **Pesquisa e planejamento econômico**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, dez. 1975.

TILLY, Charles. Mechanisms in political processes. **Annual review of political science**, v. 4, p. 21-41, 2001.

VILLELA, Annibal Villanova; SUZIGAN, Wilson. **Política do governo e crescimento da economia brasileira:** 1889-1945. Rio de Janeiro: Ipea, 1973. 468p.

GASTO PÚBLICO DESIGUAL E ARRANJO FEDERATIVO REGIONAL NO BRASIL¹

Constantino Cronemberger Mendes²
Paulo de Tarso Linhares³
Roberto Pires Messenberg⁴

1 INTRODUÇÃO

A última Constituição do país (Brasil, 1988) define os instrumentos básicos para construção de arranjos federativos, que visam maior articulação, cooperação e coordenação das políticas públicas em várias escalas territoriais. Contudo, muitos destes mecanismos não foram, ainda, adequadamente regulamentados. Isto expressa a ausência de consensos mínimos entre os entes federativos – seja na esfera executiva, seja nas legislativa e judiciária – para a solução de conflitos causados por indefinições de competências exclusivas e comuns, bem como usos de instrumentos próprios e compartilhados de ações públicas.

Esse impasse decisório federativo parte da falta de visão estratégica do planejamento e redonda em problemas concretos e recorrentes de programação orçamentária desprovida de perspectiva regional, articulada a um objetivo de desenvolvimento nacional. A análise do gasto público proporciona uma visão geral sobre as desigualdades regionais e as distorções presentes na ação pública (Rezende e Cunha, 2013; Santos, 2006). Esta também sugere uma nova visão da programação orçamentária e, conseqüentemente, do planejamentos nacional e regional, ao privilegiar perspectiva de demanda socioeconômica e não esquecer a importância do lado da oferta. Ao mesmo tempo, a partir de uma nova visão regional do país, é possível perceber a necessidade de novos arranjos (pactos) federativos para dar conta da heterogeneidade e desigualdade socioeconômicas regionais (Mendes, 2013).

O objetivo deste estudo é analisar o gasto público em várias escalas territoriais e propor mecanismos que permitam arranjos federativos capazes de prover bens e serviços públicos para o desenvolvimento regional no país. Este texto é dividido em cinco sessões, incluindo-se esta introdução. Na segunda seção, é discutida a relação entre orçamento, gasto público e planejamento regional. Na terceira, são avaliados o gasto público em várias dimensões e suas

1. Os autores agradecem as sugestões dos pareceristas e as críticas de Antônio Lassance, Ronaldo Garcia e Maurício Saboya – da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea –, bem como o apoio estatístico de Pedro Vicente Neto, bolsista da Diest/Ipea. Os resultados deste estudo são de exclusiva responsabilidade dos autores.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea.

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea.

4. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea.

implicações, do ponto de vista das desigualdades regionais. Na quarta seção, trata-se a respeito dos arranjos federativos para o desenvolvimento regional e nacional. Finalmente, na última sessão, algumas conclusões finais são consideradas.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO, GASTOS E PLANEJAMENTO REGIONAIS

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) altera profundamente a estrutura federativa nacional, apoiada em novos arranjos federativos orientados por princípio de descentralização. Este princípio se casava melhor com o ambiente de redemocratização por que passava o país, a despeito de não existir, necessariamente, relação direta, causal, entre centralização e autoritarismo ou democracia, ou entre descentralização e liberalismo (Lassance, 2012).

O ponto de partida metodológico e analítico das mudanças nos arranjos federativos está na maneira como é constituído e executado o orçamento público. Este é estabelecido constitucionalmente (Artigos 165 a 169) – em sistema que integra o planejamento plurianual (Plano Plurianual – PPA), as diretrizes orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO) e os orçamentos anuais (Lei Orçamentária Anual – LOA). Esta estrutura cabe para todos os entes federativos, a União, os estados e os municípios. Os dispositivos constitucionais para cada uma destas peças orçamentárias incluem a preocupação ou o interesse por uma visão regional de planejamento e orçamento (Brasil, 2013).

Várias normas constitucionais procuram introduzir uma leitura regional no planejamento e no orçamento públicos: na regionalização de diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras (Artigo 165, § 1º); na elaboração de planos e programas – nacionais, regionais e setoriais –, em consonância com o PPA (idem, § 4º); bem como nos efeitos regionais sobre as receitas e as despesas dos benefícios tributários (idem, § 6º).

Entre as funções das componentes do orçamento (fiscal, de investimento das empresas públicas e mistas, bem como da seguridade social), está reduzir as desigualdades inter-regionais, “segundo critério populacional” (Artigo 165, § 7º). Regulamentações posteriores complementam este critério com outros, como a renda *per capita* e a renda domiciliar *per capita*, como será discutido a seguir.

O processo orçamentário, portanto, prevê um planejamento prévio, em que a dimensão regional seja parte integrante de política pública, planos e programas nacionais e setoriais. Este também estabelece que sejam avaliados os impactos da ação pública, nas suas várias esferas federativas – em particular na sua dimensão regional (Brasil, 2008; Ipea, 2010b).

Na distribuição do “bolo tributário”, adota-se relação proporcional direta entre o tamanho da população e o montante de recursos a ser alocado a determinado município ou estado, seguindo o princípio constitucional citado (Artigo 165, § 7º). É uma forma de compatibilizar a oferta potencial de bens e serviços públicos, ofertada pela capacidade fiscal própria e transferida, com a demanda social local, dada pelo tamanho populacional.

Parece um critério racional e justo, considerando-se que cada cidadão brasileiro tem o mesmo direito de receber bens e serviços públicos, caso não houvesse desigualdade e heterogeneidade na estrutura de demanda e oferta por estes bens e serviços, de acordo com o tamanho, as estruturas social-produtiva e administrativa, bem como a localização do município ou estado. Dadas as desigualdades sociais e econômicas vigentes e a heterogeneidade federativa, não tem o mesmo efeito dar R\$ 1 – ou ofertar unidade de valor de bem ou serviço público – a uma pessoa pobre em um município do interior das regiões Norte ou Nordeste e para outra pessoa rica em uma capital das regiões Sul ou Sudeste, por exemplo.

Como existe correlação positiva alta entre aglomeração populacional e concentração produtiva, mais recursos públicos estariam sendo alocados para locais em que o ambiente de mercado e a disponibilidade de bens e serviços privados seriam mais desenvolvidos. Contrariando-se o propósito corretivo da ação estatal para a redução das desigualdades inter e intrarregionais,⁵ cria-se, no entanto, um círculo vicioso entre concentração populacional e produtiva e maior ação pública, sedimentando-se distorções históricas sociais, econômicas e regionais.

Para compensar possível viés concentrador territorial, adotou-se outro critério na distribuição de recursos tributários: a renda *per capita*. Neste caso, a relação é proporcionalmente inversa – ou seja, locais com menor renda *per capita* (Lei nº 5.172/1966 e Lei Complementar – LC nº 62/1989), alterada para renda domiciliar *per capita* (LC nº 143/2013), recebem mais recursos tributários.

A adoção desse critério adicional de alocação de recursos seria justificável racionalmente – como indicador aproximado de pobreza ou de capacidade tributária individual e local – caso não houvesse desigualdade na distribuição interpessoal de renda e heterogeneidades interpessoais e regionais de partida, ou caso todos os entes federativos e os bens e serviços públicos providos fossem homogêneos.

Deve-se considerar, ainda, que o peso populacional continua a interferir no denominador desse índice, reduzindo o valor (numerador) da renda total ou domiciliar, o que influencia, mais uma vez, a alocação de recursos em direção a locais mais populosos, associados com maior concentração produtiva. Até mesmo porque grande parte da pobreza e da desigualdade está concentrada em municípios, estados e regiões mais populosos e produtivos.

Contudo, mais recursos tributários não significam necessariamente maior e melhor provisão de bens e serviços públicos pelos entes federativos, compatível com as demandas locais específicas. Primeiro, porque grande parte da capacidade financeira não é própria, ou seja, captada endogenamente, mas adquirida por meio de transferências constitucionais e legais de outras instâncias.⁶ Segundo, porque devem ser consideradas, ainda, outras fontes de recursos, incentivos indiretos (gastos tributários), empréstimos, financiamentos e transferências indiretas de recursos públicos, entre outras, que afetam a alocação, a distribuição e a execução final da receita fiscal entre os entes federativos.

5. Musgrave (1994) fala de três funções do Estado na economia: alocativa, estabilizadora e distributiva.

6. Isso reflete, de certa forma, a incapacidade local de arrecadação própria, proveniente de baixa renda local e/ou baixa produção interna.

Neste estudo, optou-se por concentrar a avaliação nos gastos públicos totais executados nas esferas municipais, estaduais e regionais. Ou seja, no que está definido na classificação programática, no subtítulo da ação, “onde é feito?” ou “onde está o beneficiário do gasto?” (Brasil, 2013, p. 32). Não será realizada análise da composição da despesa pública.

Ao considerar a distribuição do gasto público no território nacional, é possível analisar a compatibilidade da ação pública – nas várias esferas federativas – com as demandas e as necessidades heterogêneas e desiguais sociais e regionais. Esta análise permite, ainda, calibrar o próprio processo de planejamento e programação orçamentária, ao permitir maior compatibilização entre uma visão regional do orçamento e uma maior cooperação federativa, com o objetivo de redução das desigualdades regionais e de desenvolvimento nacional.

3 DIMENSÕES DO GASTO PÚBLICO E DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

A partida para a análise empírica da despesa pública é dada pela execução regional dos orçamentos fiscal e de seguridade social federal (tabela 1). Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda (MF), demonstram a dificuldade de avaliar a real distribuição regional e, conseqüentemente, os efeitos do gasto público. O uso da despesa total implica o entendimento de que a despesa financeira afeta, também, a restrição orçamentária do ente federativo para a provisão de bens e serviços públicos.

Apenas 9% da despesa total da União está regionalizada, em 2012, não tendo diferença marcante nos anos anteriores. As rubricas das despesas financeiras (inversões financeiras e amortizações de dívidas) na conta capital e de juros e encargos de dívida na conta-corrente alcançam, *grosso modo*, cerca de 40% do total. Existe dificuldade ou impossibilidade, de partida, de proceder a uma localização precisa desta parcela. Porém, cerca de 60% da despesa total poderiam ou deveriam ser regionalizados,⁷ dado que a execução foi realizada, de fato, em algum local do país, se apropriada no localizador espacial da programação orçamentária.

TABELA 1
Orçamento fiscal e seguridade social executado regionalizado (2012)

Especificação	R\$ milhões	%	%
Exterior	12,0	0,0	-
Nacional	1.675.042,3	91,0	-
Regiões – total	164.741,3	9,0	100,0
Norte	16.723,7	-	10,2
Nordeste	51.355,0	-	31,2
Sudeste	49.339,2	-	29,9
Sul	21.786,5	-	13,2
Centro-Oeste	25.536,9	-	15,5
Total	1.839.795,5	100,0	-

Fonte: STN/MF.

7. Zackseski e Rodrigues (2007) realizaram regionalização mais ampla das despesas não financeiras.

No orçamento do investimento público, os dados do Departamento das Estatais (DEST), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), revelam a ação das empresas públicas, em bases regionais e estaduais (tabela 2). Não há dados municipais disponíveis. Esta restrição, inclusive, impede análise mais precisa dos efeitos locais da ação pública. Neste sentido, favorece estudo mais setorial ou de programas específicos que conseguem dados de localização da execução e dos beneficiários.

A parcela não regionalizada – nacional e exterior – atinge 36%, em 2012, tendo chegado a mais de 40% nos primeiros anos da série. O percentual não estadualizado reduziu-se, também, em todas as regiões. De fato, parcela significativa destes investimentos não é passível de ser realocada, em função da localização específica da área de fontes, imóveis e reservas minerais do país.

A participação do Sudeste atinge cerca de um quarto do total, tendo chegado a 30% no período 2009-2010, com maior nível no Rio de Janeiro, devido à presença marcante da Petrobras. A parcela crescente da região Nordeste, que dobra sua participação no período, é particularmente concentrada no estado de Pernambuco e explicada pelos investimentos na região do porto de Suape (Refinaria Abreu e Lima).

TABELA 2
Investimentos públicos realizados – estado e região (2008-2012)

Região/estado	2008	2009	2010	2011	2012
Nacional	29,9	24,6	22,9	26,8	34,9
Exterior	20,0	16,4	13,5	13,8	11,1
Norte (não estadualizado)	1,9	2,1	2,4	3,2	2,5
	0,9	0,8	0,7	0,9	0,8
Acre	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Amapá	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amazonas	0,5	0,7	1,3	1,1	1,1
Pará	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Rondônia	0,1	0,2	0,2	0,9	0,5
Roraima	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Tocantins	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nordeste (não estadualizado)	9,0	12,0	14,4	19,3	18,8
	5,9	6,5	4,9	4,3	4,2
Alagoas	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Bahia	1,0	2,3	2,4	2,2	1,2
Ceará	0,7	0,3	0,1	0,2	0,4
Maranhão	0,1	0,2	0,3	0,6	0,8
Paraíba	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pernambuco	0,9	2,2	5,8	11,1	11,6
Piauí	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3
Rio Grande do Norte	0,0	0,1	0,4	0,3	0,2
Sergipe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1

(Continua)

(Continuação)

Região/estado	2008	2009	2010	2011	2012
Sudeste (não estadualizado)	35,0	39,7	39,9	30,2	24,2
	19,0	20,1	24,2	16,5	12,0
Espírito Santo	1,8	2,4	0,9	0,6	0,4
Minas Gerais	1,1	1,1	0,9	0,8	0,9
Rio de Janeiro	6,9	8,5	6,4	6,9	7,0
São Paulo	6,2	7,6	7,4	5,3	3,7
Sul (não estadualizado)	3,9	4,9	6,4	6,1	7,9
	0,5	0,4	0,2	0,3	0,0
Paraná	1,9	3,3	4,8	4,2	1,9
Rio Grande do Sul	1,5	1,2	1,4	1,6	5,9
Santa Catarina	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Centro-Oeste (não estadualizado)	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6
	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Distrito Federal	0,2	0,1	0,0	0,0	0,3
Goias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mato Grosso	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mato Grosso do Sul	0,0	0,1	0,3	0,4	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Sistema de Informações das Estatais (SIEST)/DEST/MP.

Os gastos tributários regionais, disponibilizados pela Secretaria da Receita Federal (SRF), são informações relevantes para captar o estímulo indireto do setor público aos setores privado e produtivo⁸ (tabela 3). Há alta correlação positiva entre este tipo de despesa e a concentração populacional e da atividade econômica, do ponto de vista territorial. Apesar do comportamento decrescente, quase metade do gasto (48% em 2012) está concentrada no Sudeste, seguida do Norte (18%), em função da Zona Franca de Manaus (ZFM).

TABELA 3
Gastos tributários regionalizados – previsão (2010-2012)

Região	PIB ¹ (R\$ bilhões) (2010)	População (R\$ bilhões) (2010)	Gasto (2010)	%	Gasto (2011)	%	Gasto (2012)	%
Norte	5,3	8,3	20,8	18,3	22,7	19,6	26,0	17,8
Nordeste	13,5	27,8	12,5	11,0	14,1	12,2	19,5	13,4
Sudeste	55,4	42,1	59,5	52,3	58,6	50,5	70,6	48,4
Sul	16,5	14,4	14,8	13,0	13,7	11,8	20,9	14,3
Centro-Oeste	9,3	7,4	6,2	5,5	6,9	6,0	8,9	6,1
Total	100,0	100,0	113,9	100,0	116,1	100,0	146,0	100,0

Fonte: Receita Federal/MF.

 Nota: ¹ Produto interno bruto.

8. Note-se a importância de outros mecanismos de incentivo – em particular, os financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de fundos de desenvolvimento regional, como o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), no Nordeste.

A relação entre a parcela do gasto e da população revela superdimensionamento da despesa no Sudeste e no Norte e subdimensionamento no Nordeste e no Centro-Oeste. No caso do produto interno bruto (PIB), existe subdimensionamento da despesa nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, superdimensionamento no Norte e compatibilidade no Nordeste. Existem, assim, inconsistências entre os princípios legais relativos aos parâmetros orçamentários e os incentivos públicos de estímulo à atividade econômica e atendimento à população nas várias regiões.

Finalmente, os dados municipais da despesa orçamentária pública *per capita* – disponibilizados pela STN – e de informações populacionais censitárias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2000 e 2010,⁹ permitem perceber os padrões da ação pública e do grau de provisão de bens e serviços públicos, em diferentes faixas populacionais (seis, no total) de municípios nas regiões do país (tabela 4 e gráfico 1). O comportamento não é alterado nos dois anos.

O padrão revela que a despesa *per capita* decresce de faixas populacionais menores (de menos de 10 mil até menos de 50 mil habitantes), atinge um mínimo nos municípios na faixa de 50 mil a 100 mil habitantes, nas regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste – em 2000 –, e na faixa de 100 mil a 500 mil habitantes, nas regiões Norte – em 2000 –¹⁰ e Centro-Oeste – 2010 –, e torna a crescer na faixa de municípios acima de 500 mil habitantes. As diferenças positivas entre as médias (linhas vermelhas) e as medianas (linhas laranjas) revelam distribuição não normal ou assimétrica à direita, dado o peso maior das grandes cidades (gráfico 1).

Esse comportamento sugere a presença de economias de escala e aglomeração na despesa pública.¹¹ Em municípios pequenos, a despesa média é alta, pois é relativamente mais caro prover bens e serviços públicos em locais com baixa população, dado o custo de implantação de condições efetivas para esta provisão. No caso dos grandes municípios, a despesa média é também alta, mas por motivos diferentes: para permitir diversidade de bens e serviços públicos, mais sofisticados ou complexos, além das indivisibilidades de certos bens públicos concentrados nos grandes centros urbanos.

Já os municípios médios (de 50 mil a 100 mil habitantes ou, em certos casos, até 500 mil habitantes) praticam despesa média menor, seja pelo fato de receberem menos recursos *per capita*, seja porque apresentam escala com maior grau de adequação para o provisionamento mais barato e eficiente de bens e serviços públicos; em função de seus “atributos específicos”, suas interações com seu espaço regional subordinado e aglomerações urbanas, seu tamanho demográfico e funcional, entre outros exemplos (Amorim Filho e Serra, 2001, p. 9).

9. No Censo Demográfico 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), existiam 5.561 municípios, com 5.507 instalados. No Censo Demográfico 2010, existiam 5.565 municípios instalados.

10. No Norte, em 2010, a faixa populacional com menor despesa *per capita* é acima de 1 milhão de habitantes. Os resultados diferentes nesta região e no Centro-Oeste são explicados, em parte, pela grande dimensão territorial dos municípios, pela baixa densidade demográfica e pelas estruturas viária e logística deficientes.

11. O indicador de densidade demográfica é também fator que se relaciona de maneira inversa com a despesa média, o que reforça este argumento (Mendes, 2005).

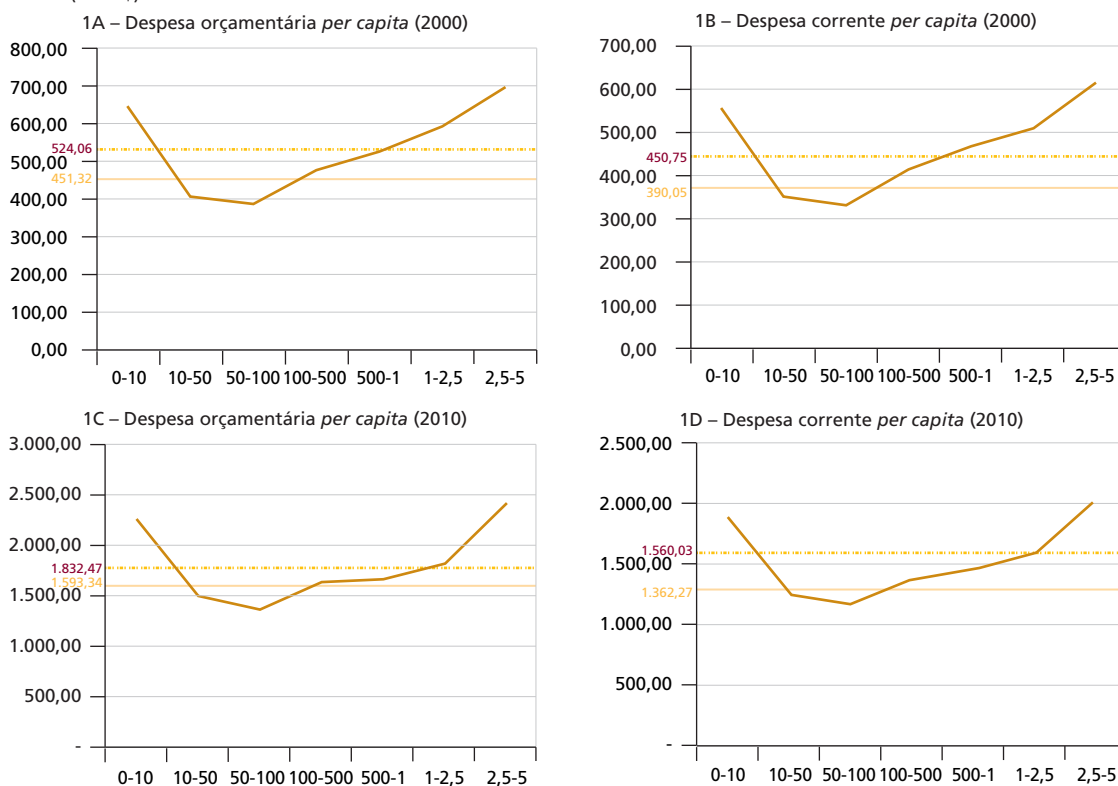
TABELA 4
Despesa per capita municipal, por faixa populacional e região (2000-2010)¹

Regiões	Norte (2000)		Norte (2010)		Nordeste (2000)		Nordeste (2010)		Sudeste (2000)		Sudeste (2010)		Centro-Oeste (2000)		Centro-Oeste (2010)		Sul (2000)		Sul (2010)		
	Número	Despesa (R\$)	Número	Despesa (R\$)	Número	Despesa (R\$)	Número	Despesa (R\$)	Número	Despesa (R\$)	Número	Despesa (R\$)	Número	Despesa (R\$)	Número	Despesa (R\$)	Número	Despesa (R\$)	Número	Despesa (R\$)	
Faixa populacional (mil hab.)																					
< 10	148	406,74	132	1.167,62	541	359,28	491	1.071,33	774	615,57	731	1.457,81	225	615,63	203	1.462,94	686	587,89	662	1.434,99	
≥ 10 e < 50	146	250,48	147	832,75	856	265,38	881	801,42	585	427,92	612	998,66	153	380,85	169	959,92	355	399,04	370	893,74	
≥ 50 e < 100	22	223,71	35	749,59	91	201,41	106	682,55	104	448,48	96	935,12	15	288,44	15	834,04	51	366,29	52	744,07	
≥ 100 e < 500	12	227,77	16	712,61	35	227,72	32	634,67	95	490,71	117	950,99	9	323,87	14	759,20	36	387,41	42	783,28	
≥ 500 e < 1 mil	-	-	-	-	5	354,86	7	650,39	11	535,37	12	813,93	1	342,88	2	848,58	-	-	2	749,10	
≥ 1 mil	2	291,99	2	569,33	3	373,88	4	747,52	4	592,22	5	939,60	1	528,88	1	902,09	-	-	-	-	
Total	330	280,14	332	806,38	1.531	297,09	1.521	764,65	1.573	518,38	1.573	1.016,02	404	413,43	404	961,13	1.128	435,16	1.128	921,04	

Fontes: IBGE e Finanças do Brasil (FINBRA) do STN.

Nota: ¹ Anos censitários.

GRÁFICO 1
Despesa orçamentária *per capita* e despesa corrente *per capita*, por faixa populacional (2000-2010)
(Em R\$)



Elaboração dos autores, com base nos dados da tabela 4 deste capítulo.

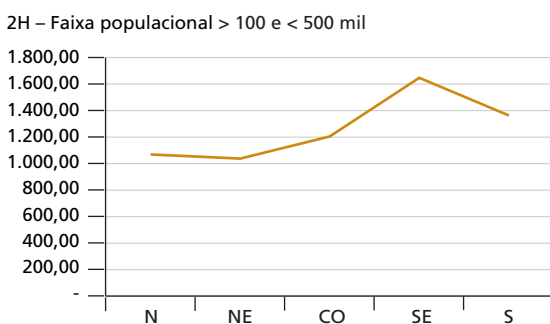
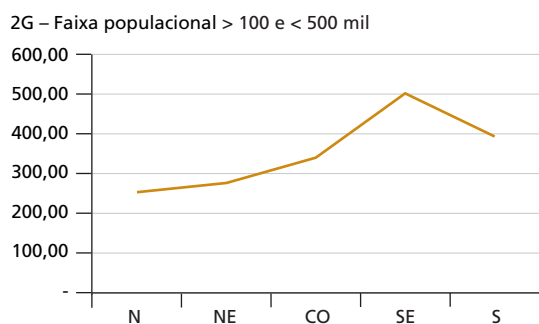
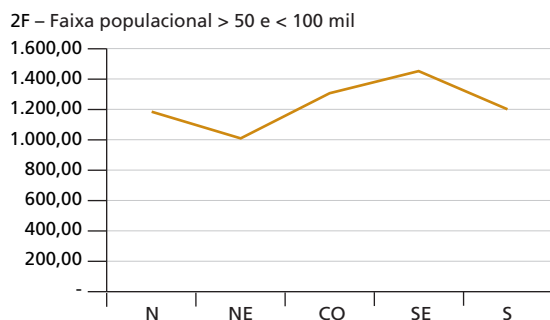
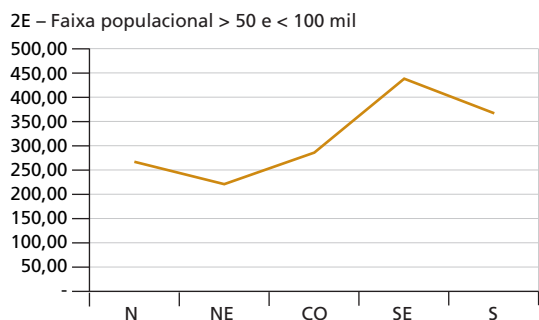
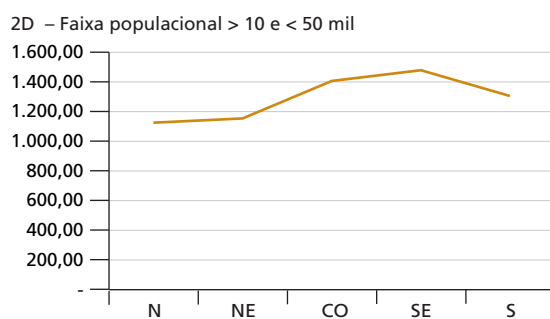
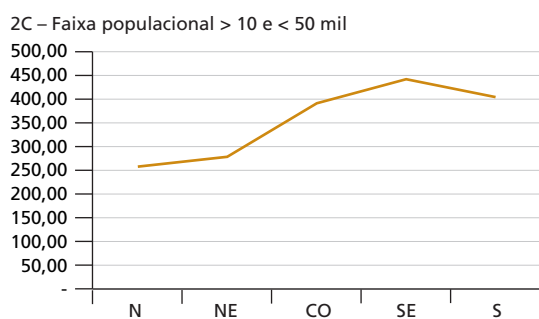
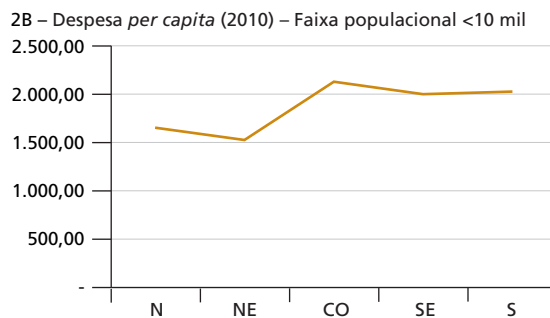
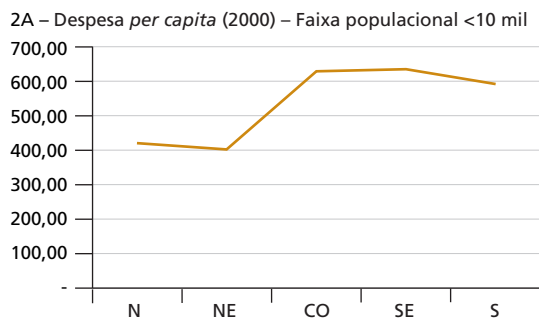
Comparando-se as mesmas faixas populacionais em todas as regiões, porém, os padrões encontrados demonstram as diferenças no nível de execução pública em contextos regionais desiguais e heterogêneos (gráfico 2).¹² Há nítido crescimento das despesas médias a partir da região Norte, depois Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste, nesta ordem. Na faixa acima de 1 milhão de habitantes, a despesa média é maior no Sul. Na faixa abaixo de 10 mil habitantes, há leve predominância da região Centro-Oeste. Nas demais faixas populacionais, tem maior incidência o Sudeste.

Isso reflete provisões de bens e serviços públicos em menor quantidade e, provavelmente, qualidade, em locais nos quais a ação pública deveria ser maior, dados os mercados privados restritos, necessidades e demandas sociais amplas, problemas gerenciais, entre outros fatores regionais negativos. Sem esquecer que, até mesmo nas regiões menos desenvolvidas, o padrão intrarregional também é pautado no “comportamento em U” da despesa média das outras regiões do país. Ou seja, existem problemas de escala e aglomeração e de desigualdade e heterogeneidade na execução das políticas públicas em todas as regiões.

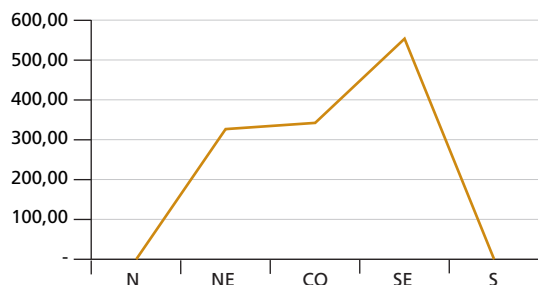
12. Até mesmo a consideração de uma menor receita *per capita* dos municípios médios ainda fortalece a noção de que a alocação de recursos e sua execução estão criando distorções importantes na provisão mais eficiente de bens e serviços e na redução das desigualdades regionais.

GRÁFICO 2

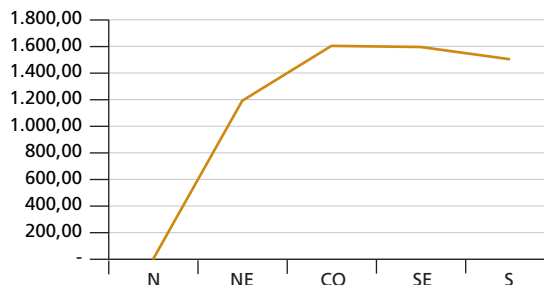
Despesa orçamentária *per capita*, por faixa populacional e região (2000-2010)
(Em R\$)



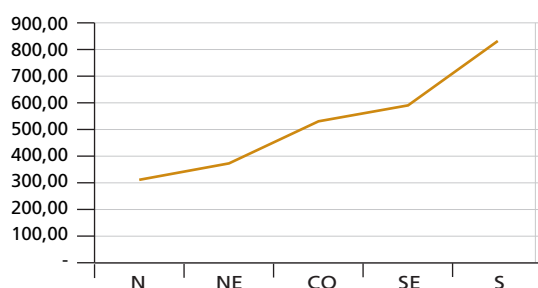
2I – Faixa populacional > 500 e < 1 milhão



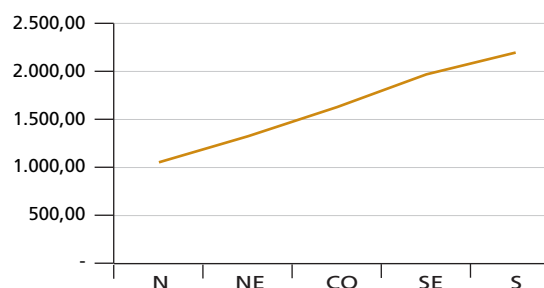
2J – Faixa populacional > 500 e < 1 milhão



2K – Faixa populacional > 1 milhão



2L – Faixa populacional > 1 milhão



Elaboração dos autores, com base nos dados da tabela 4 deste capítulo.

Observando-se as variações populacionais nas microrregiões (mapa 1) – acima (marrom escuro) e abaixo (marrom claro) da média nacional, entre 2000 e 2010 – nota-se nítida dinâmica de interiorização, com forte predominância no Centro-Oeste, no Norte e no noroeste do país, apesar de altas variações, também, nos litorais dos estados e das regiões já mais aglomeradas.

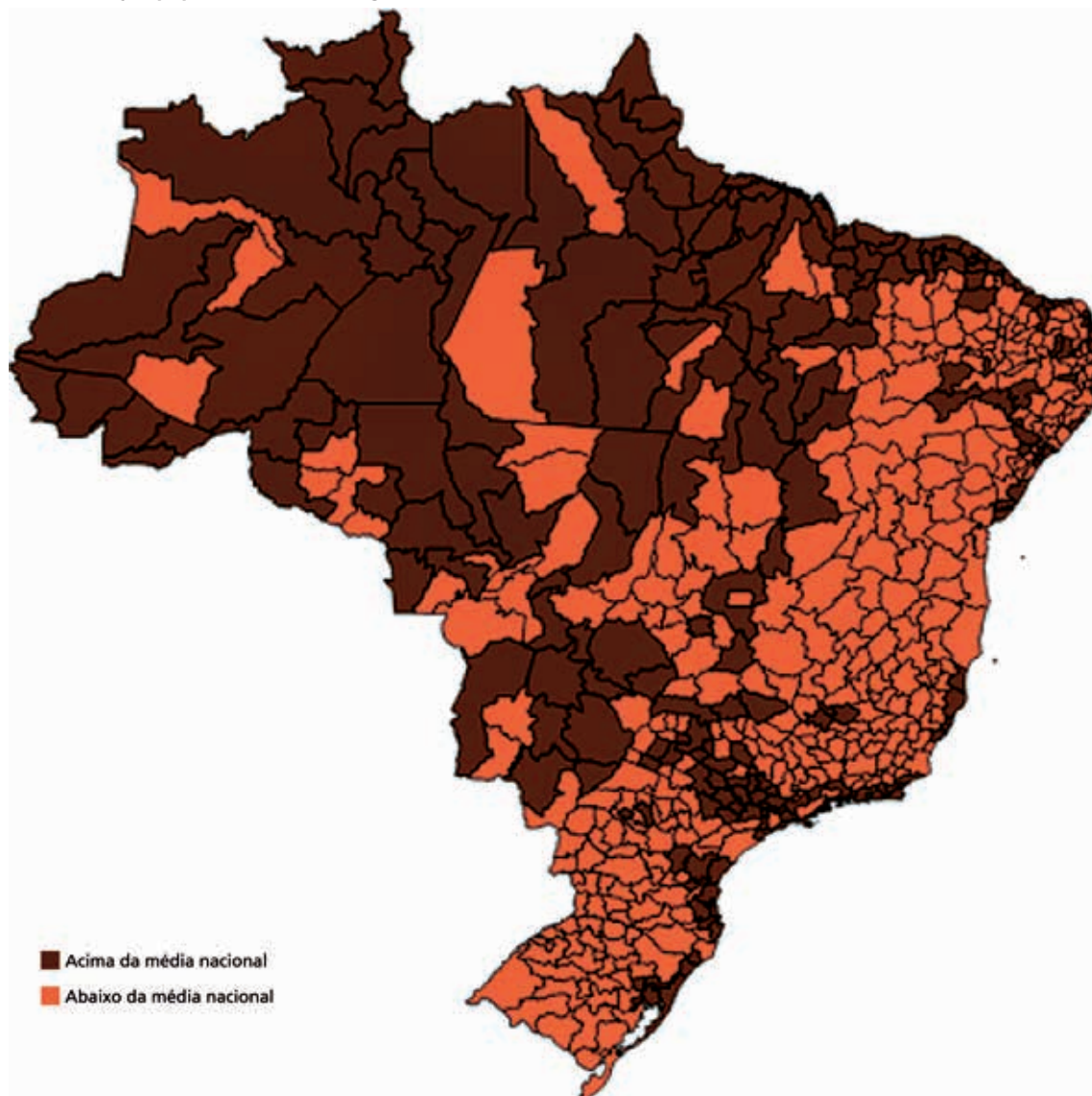
Índices locais de autocorrelação espacial (índices Lisa)¹³ são utilizados para captar a significância espacial no comportamento da população e, também, do PIB, da despesa pública e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), considerados a seguir. Quatro situações são possíveis: aumento (queda) da média de um indicador em um município é acompanhado(a) de aumento (queda) do mesmo indicador médio em municípios vizinhos (relação alta-alta e baixa-baixa, respectivamente); e aumento (queda) da média de um indicador médio em um município é acompanhado(a) de aumento (queda) do mesmo indicador médio em municípios vizinhos (relação alta-baixa; e baixa-alta, respectivamente).

A evolução populacional (mapa 2) revela-se alta-alta em algumas sub-regiões específicas, em todas as regiões do país: em todos os estados do Norte e do Centro-Oeste; no Nordeste, no Maranhão e no Piauí; no Sudeste, no Rio de Janeiro; e no Sul, no litoral de Santa Catarina. A correlação baixa-baixa é encontrada em municípios e seus entornos na Bahia, no Paraná e em Santa Catarina. Finalmente, a correlação baixa-alta ocorre em sub-regiões do norte de Mato Grosso e leste do Pará.

13. Programa IPEAGeo; método de correção: Sidák; método de vizinhança: Queen normalizado; nível de confiança = 5%.

Ou seja, a dinâmica populacional tem efeitos espaciais ou externos (externalidades) aos municípios específicos, tornando-se, em última instância, um problema regional. A demanda social crescente possui efeitos fortes na capacidade de atuação dos poderes públicos, para a provisão de bens públicos compatíveis com esta nova dinâmica no território.

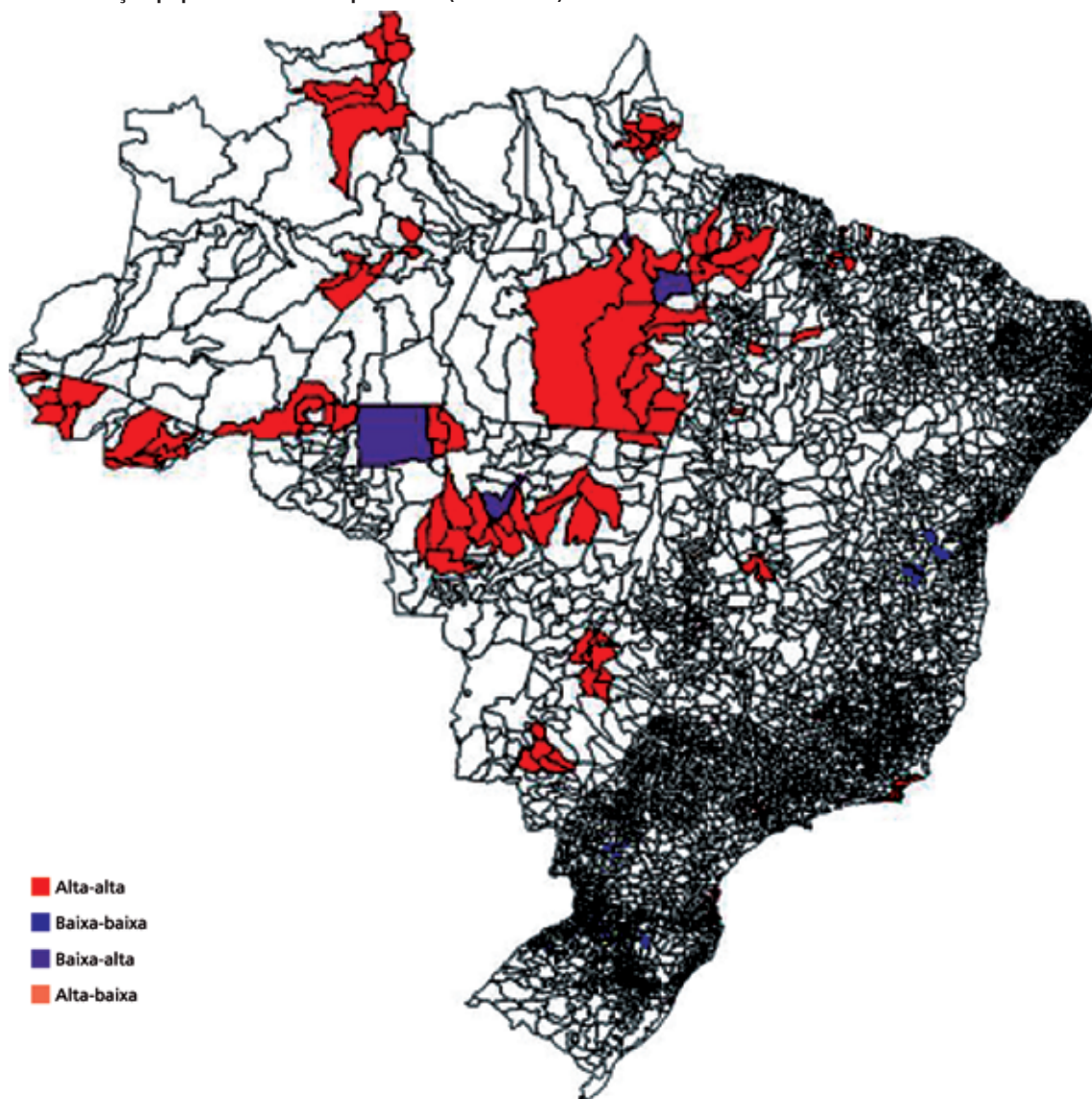
MAPA 1
Variação populacional microrregional (2000-2010)



Fonte: IBGE.

MAPA 2

Varição populacional municipal – Lisa (2000-2010)



Fonte: IBGE.

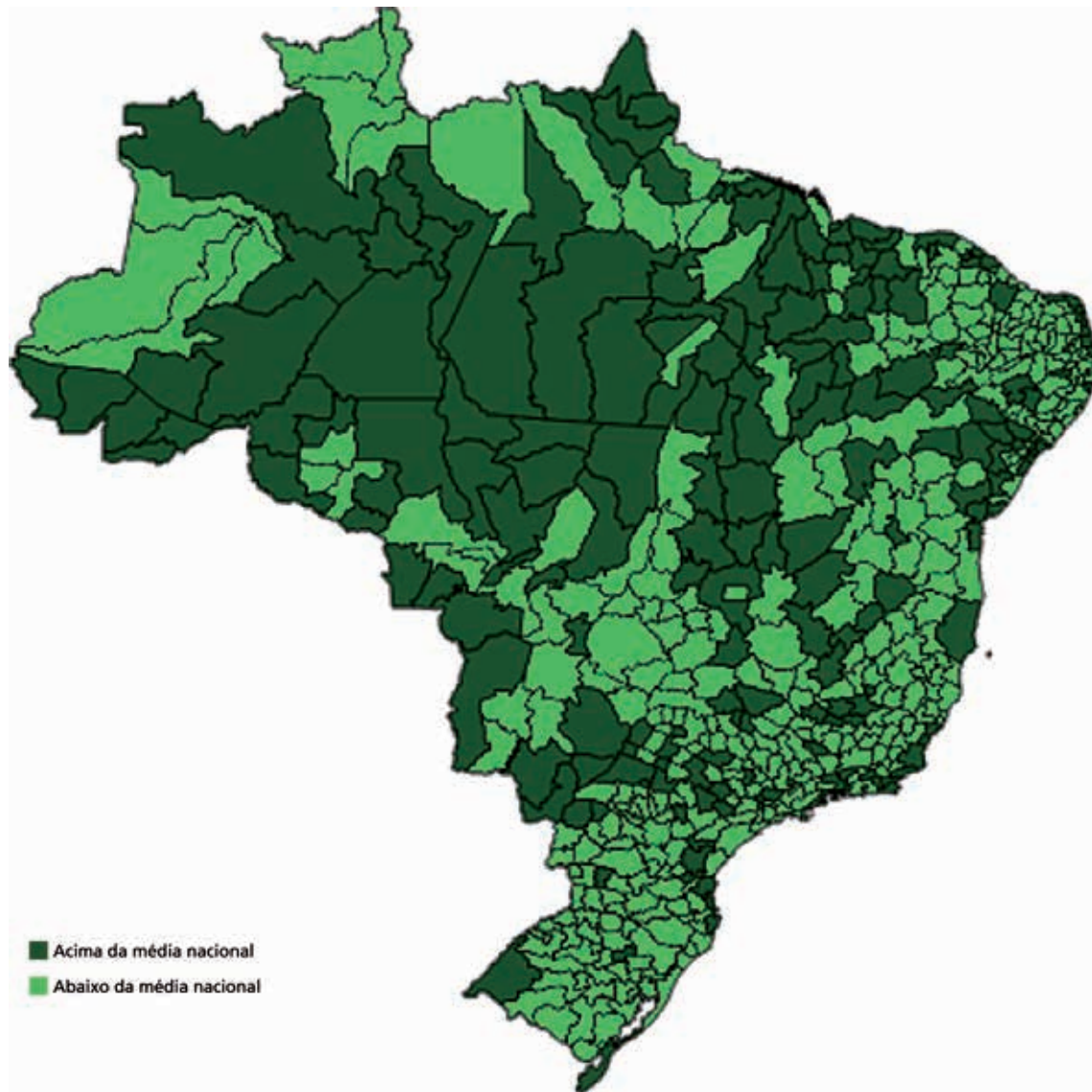
A dinâmica populacional pode ser comparada com a evolução do PIB médio microrregional¹⁴ (mapa 3), acima (verde escuro) e abaixo (verde claro) da média nacional. Observam-se semelhanças mútuas, não apenas no Centro-Oeste, no Norte e no Nordeste, mas também em regiões específicas

14. O uso do produto interno bruto (PIB), assim como das despesas, em termos nominais, deve-se à inexistência de deflatores de preços municipais, microrregionais e estaduais convenientes. O uso de índices médios nacionais de preços (Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA e Índice Geral de Preços – IGP) reflete grande distorção nos valores reais locais e reduz a amplitude das desigualdades regionais, a qual se pretende demonstrar mais explicitamente. A hipótese implícita é que, havendo demanda ampliada e oferta deficiente de bens e serviços públicos, a tendência é que seus preços sejam mais altos nas localidades menos desenvolvidas.

do interior e no litoral dos estados do Sudeste e do Sul. A correlação espacial do PIB é predominantemente alta-alta em sub-regiões de alguns estados do Norte (Tocantins), do Nordeste (Piauí e Maranhão), do Centro-Oeste (Mato Grosso e Goiás) e do Sudeste (Minas Gerais).

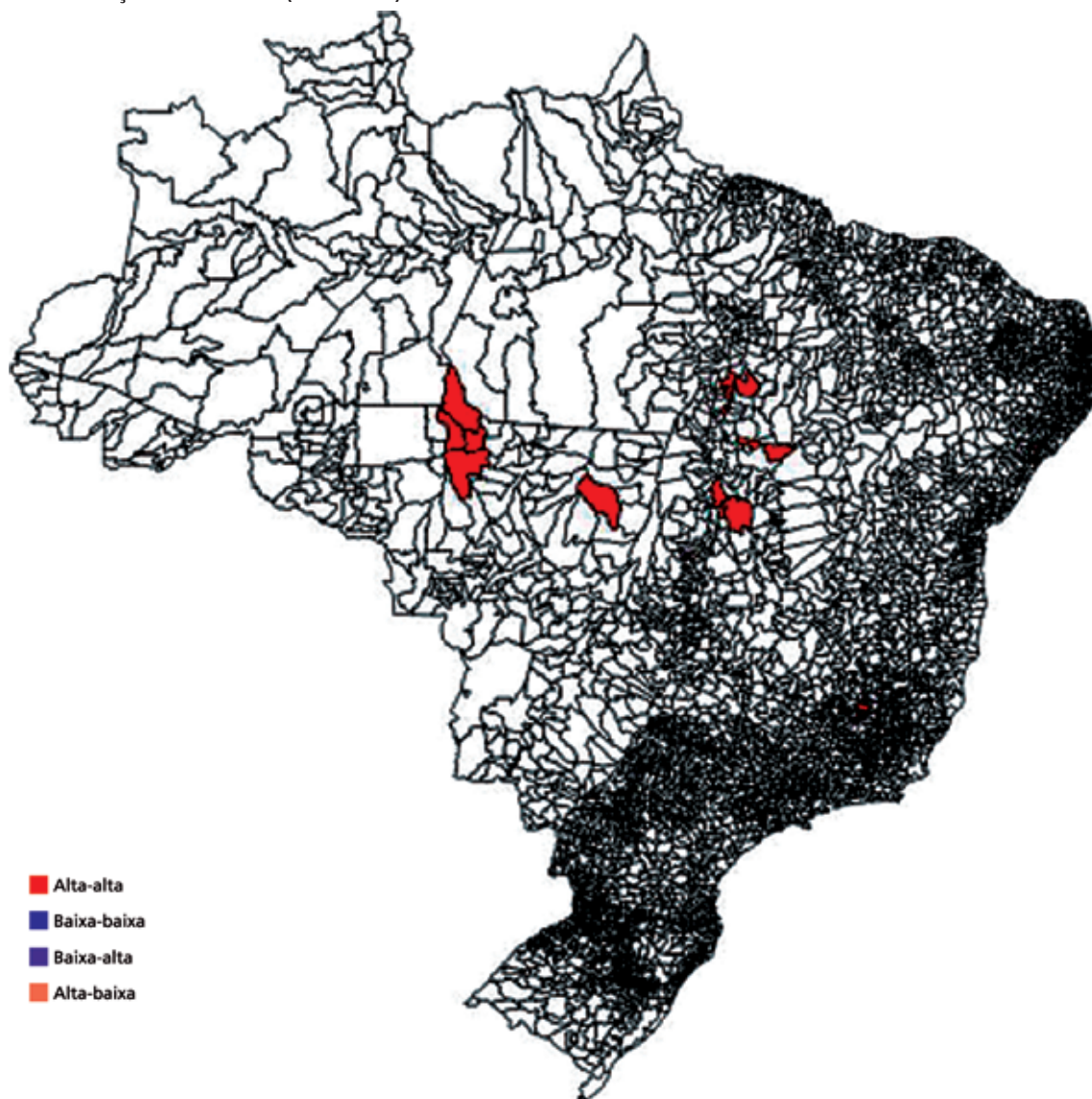
De igual modo ao caso anterior, a dinâmica produtiva tem efeitos espaciais e externos na mesma direção dos movimentos populacionais, ao promover demandas socioeconômicas maiores para ação pública mais intensa. Esta, por sua vez, transcende esfera local ou municipal, e constitui necessariamente ação pública regional.

MAPA 3
Variação do PIB em reais por microrregião (2000-2010)



Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

MAPA 4
Variação do PIB – Lisa (2000-2010)



Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

Do ponto de vista da despesa orçamentária *per capita* (mapa 5) – acima (verde escuro) e abaixo (verde claro) da média nacional –, observa-se maior concentração da sua evolução nas microrregiões do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste. Existem, ainda, incrementos relevantes em microrregiões no Sul e no Sudeste. Porém, nos 24 municípios em que mais cresceu a despesa total ou das quinze localidades nas quais mais aumentou o gasto *per capita*,

em apenas quatro existe correlação direta (positiva) com os de maior dinâmica produtiva e populacional. São estes: São Gonçalo do Rio Abaixo-MG, Alto Horizonte-GO, Presidente Kennedy-ES e Porto Real-RJ. Ou seja, não há necessariamente compatibilidade entre crescimentos populacional, produtivo e da despesa média.

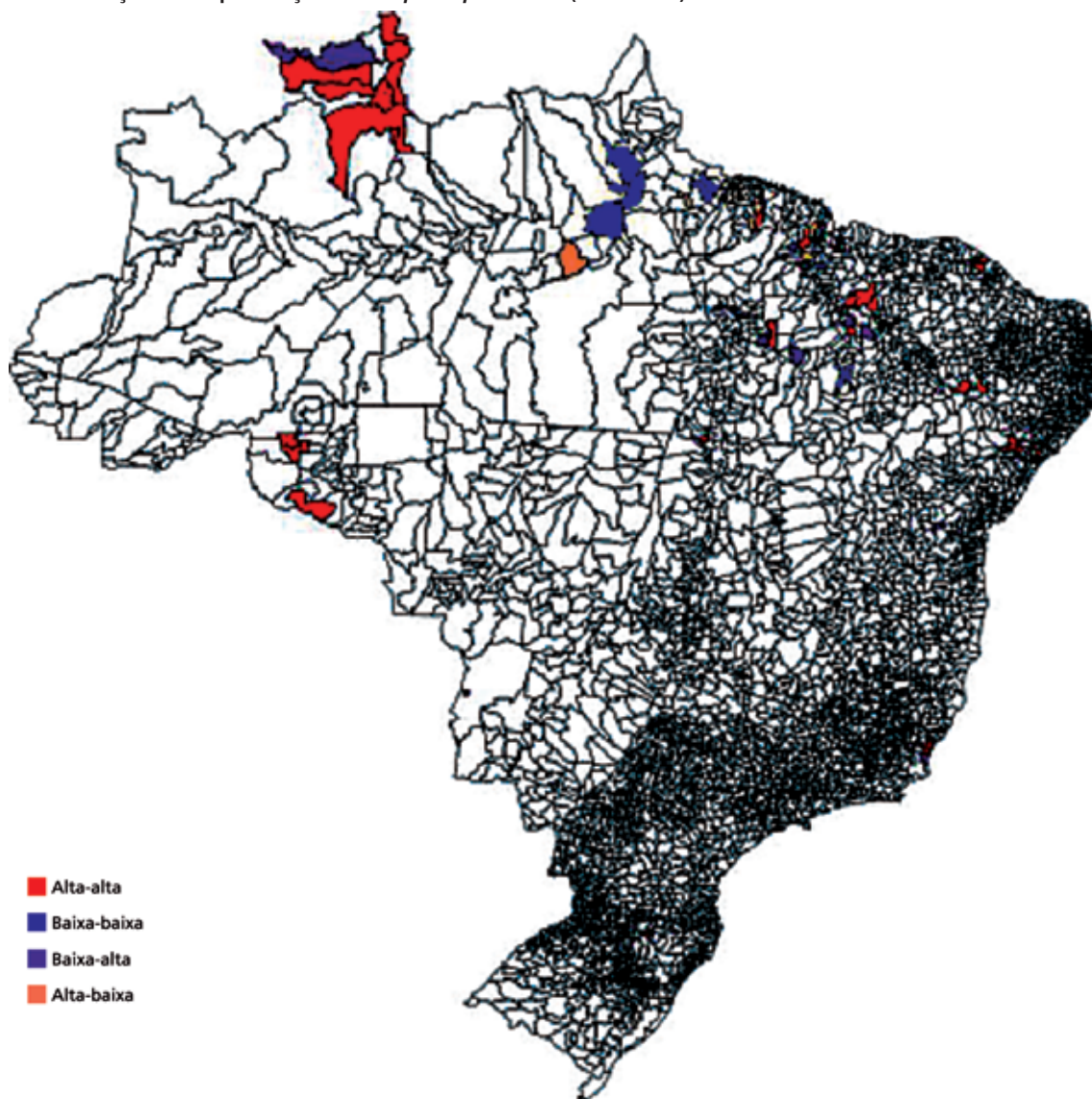
MAPA 5

Variação da despesa orçamentária *per capita* por microrregião (2000-2010)



Fonte: FINBRA/STN.

MAPA 6
Variação da despesa orçamentária *per capita* – Lisa (2000-2010)



Fonte: FINBRA/STN.

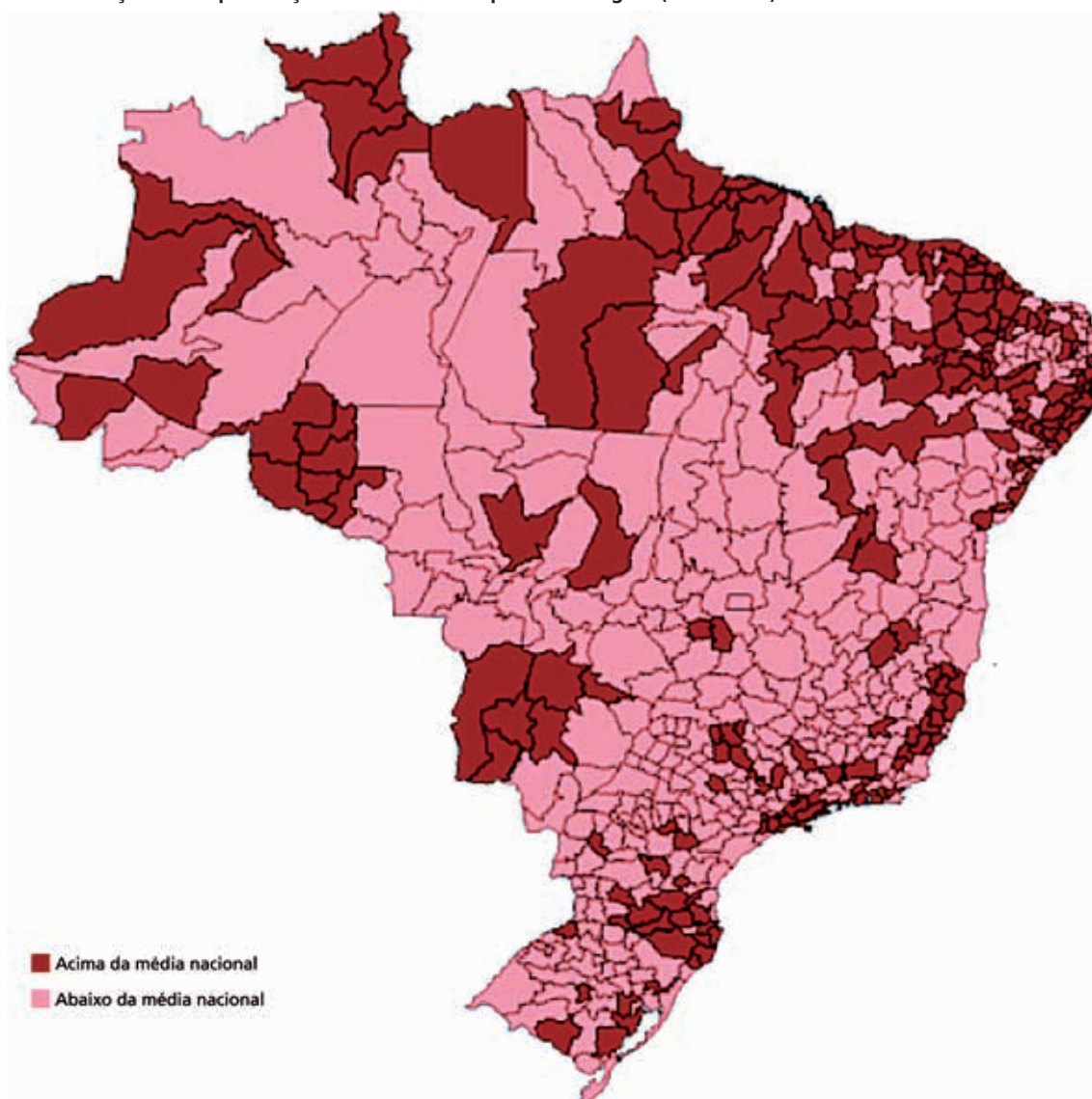
A parcela da despesa orçamentária no PIB microrregional (mapa 7) – acima (vermelho escuro) e abaixo (vermelho claro) da média nacional – segue, também, o padrão anterior. Até mesmo em microrregiões mais desenvolvidas, no Sul e no Sudeste, existem variações altas na parcela da despesa sobre o produto total.

As correlações espaciais na despesa *per capita* (mapa 6) e na relação despesa/PIB (mapa 8), entre 2000 e 2010, são alta-alta e baixa-baixa particularmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, com algumas exceções no Sudeste e no Sul. Correlações espaciais baixa-alta são encontradas em Roraima e no Piauí, e alta-baixa no Maranhão e no Pará.

Ou seja, os efeitos da ação pública transcendem o espaço local e estabelecem maior ou menor aderência com as dinâmicas populacionais e produtivas regionais, discutidas anteriormente.

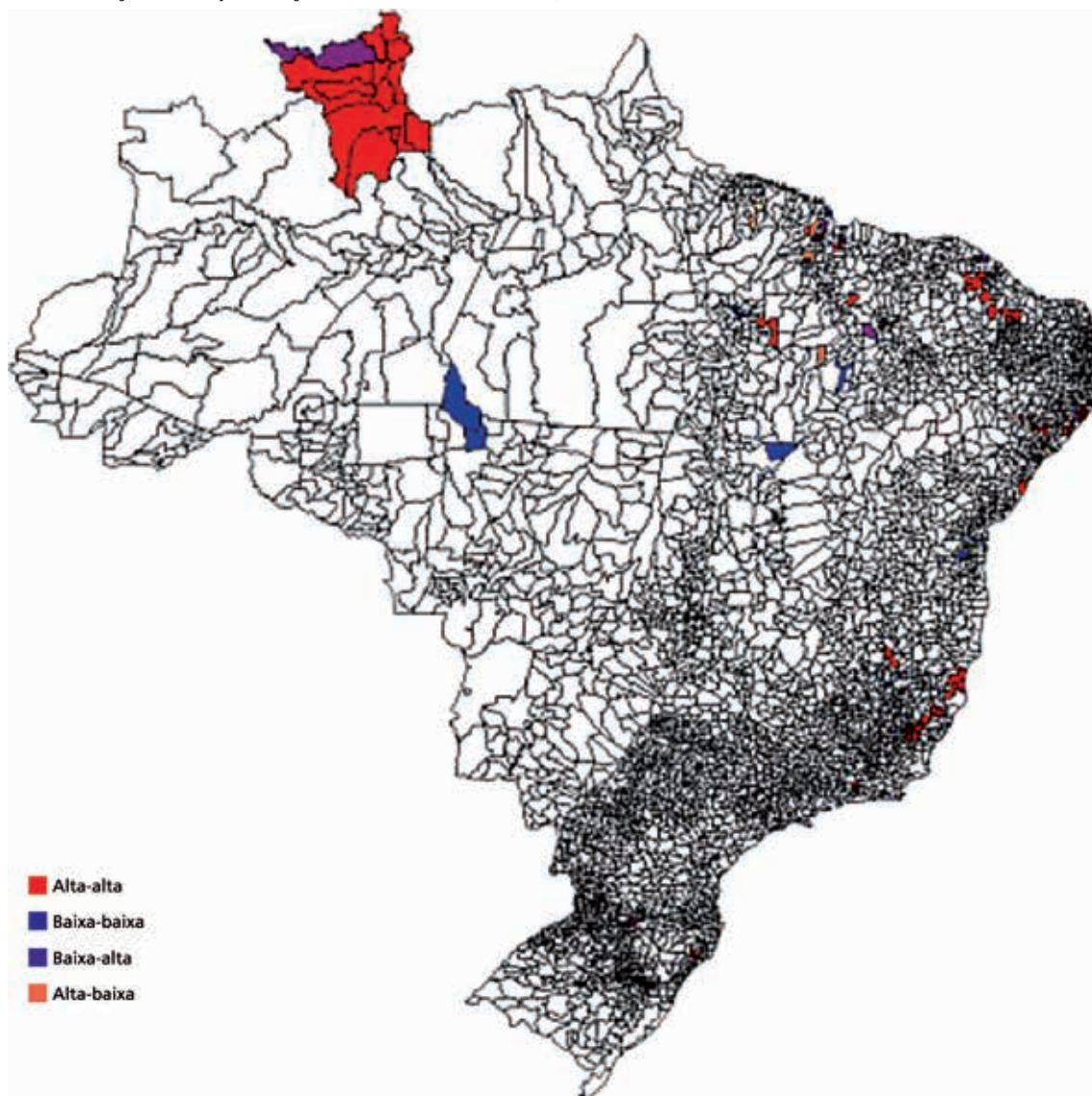
MAPA 7

Varição da despesa orçamentária e do PIB por microrregião (2000-2010)



Fonte: IBGE e FINBRA/STN.

MAPA 8
Variação da despesa orçamentária e do PIB – Lisa (2000-2010)



Fonte: IBGE e FINBRA/STN.

Por fim, a variação microrregional do IDHM no período – acima (verde escuro) e abaixo (verde claro) da média nacional – revela uma grande faixa em evolução (mapa 9), desde o sul da Bahia, o norte de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, que cobre quase todo o Nordeste e o Norte do país, a despeito dos níveis deste indicador nesta grande região permanecerem, ainda, abaixo da média nacional.

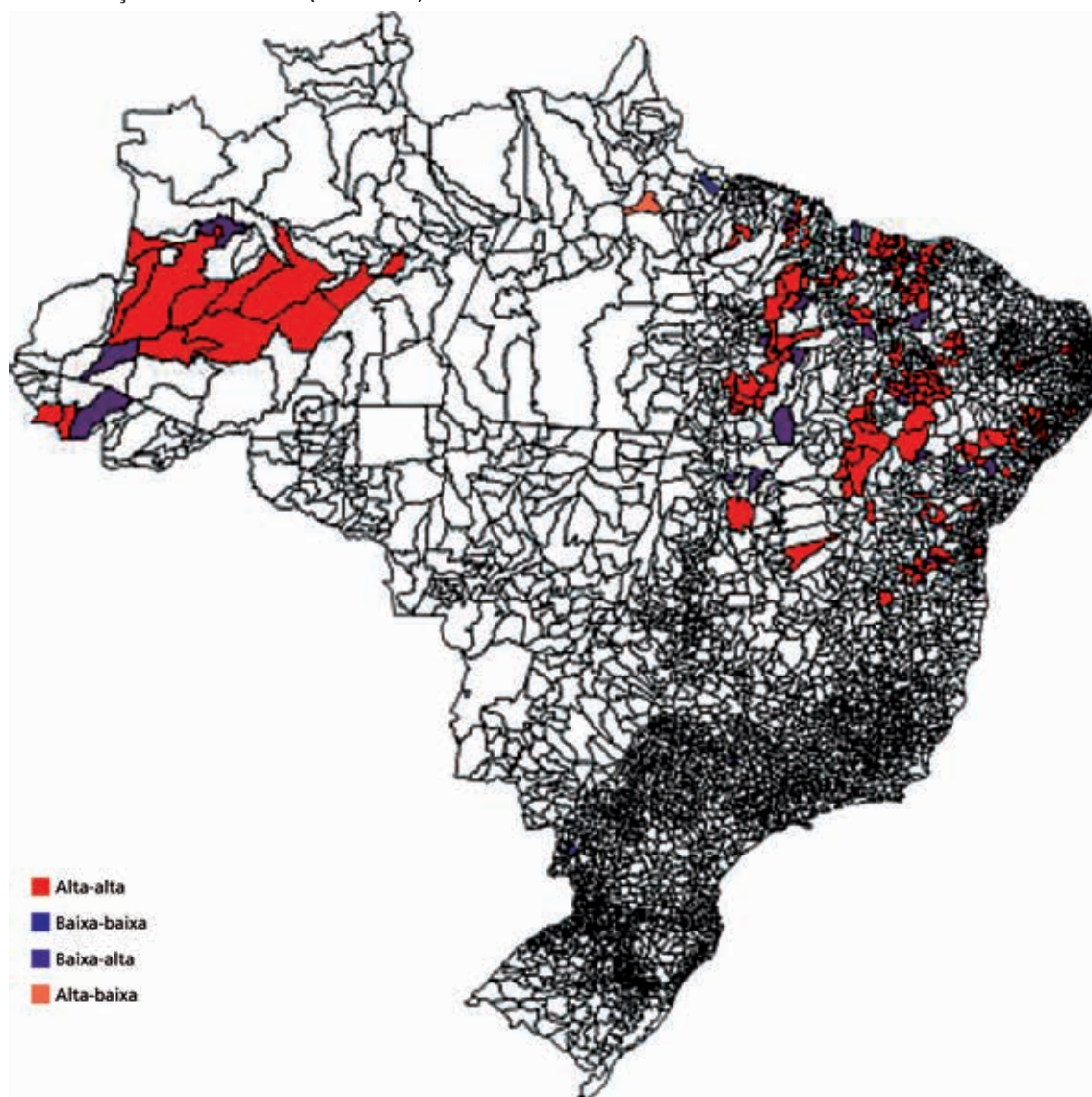
A correlação espacial do IDHM (mapa 10) apresenta-se alta-alta em sub-regiões específicas, mais restritas, do Norte e Nordeste, bem como no estado de Goiás (Centro-Oeste). Outras correlações são encontradas nos estados do Acre e Amazonas, Piauí e Ceará (baixa-alta) e Pará (alta-baixa). Ou seja, as condições de desenvolvimento humano são partilhadas em contextos regionais específicos.

MAPA 9
Variação do IDHM por microrregião (2000-2010)



Fonte: Ipea e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

MAPA 10
Variação do IDHM – Lisa (2000-2010)



Fonte: Ipea e PNUD.

Percebe-se, porém, que existem (in)consistências entre os padrões espaciais das dinâmicas populacional, econômico-produtiva e de bem-estar e o padrão da despesa pública. Note-se que as dinâmicas produtivas, populacionais e de desenvolvimento tendem a ultrapassar as fronteiras municipais. As externalidades e os impactos espaciais provenientes destas dinâmicas socioeconômicas devem ser compensados com ação pública federativa mais articulada, para se tornar mais efetiva, eficiente e eficaz na provisão de bens e serviços públicos, que – por sua característica intrínseca – também extrapolam as fronteiras municipais.

Nota-se, ainda, que as demandas políticas formalizadas nas propostas de criação de novos estados (projetos de lei), especialmente no Pará, Mato Grosso, Piauí, Maranhão e Bahia, estão diretamente correlacionadas com estas dinâmicas populacionais e produtivas sub-regionais recentes. Uma justificativa para estas demandas é exatamente a falta de política regional e de ações públicas articuladas, coordenadas e focadas nestas novas dinâmicas sub-regionais sociais e produtivas.

Não por acaso, existe a necessidade de planejamento e desenvolvimento *regional*. Ao mesmo tempo, a ação pública em contextos de mudanças estruturais sociais e produtivas no território – em especial – não está restrita a uma responsabilidade única ou exclusiva municipal, e necessita de arranjos federativos em determinadas sub-regiões de todo o país e, mais especificamente, em áreas em que as deficiências e as necessidades administrativas, organizacionais, infraestruturais e humanas são mais patentes.

4 O PAPEL DE ARRANJOS FEDERATIVOS REGIONAIS

A observação das curvas de despesas municipais *per capita* evidencia a existência de (des) economias de escala e de aglomeração no provimento de bens e serviços públicos em função do tamanho dos municípios brasileiros. Por sua vez, a aplicação do método Lisa evidencia que há, em várias regiões brasileiras, forte autocorrelação espacial em relação a muitas das características municipais.

Assim, se, por um lado, as evidências parecem sugerir a necessidade de vários municípios se unirem com vista a obterem ganhos no provimento de bens e serviços, por outro, parece existir, em muitos casos, a necessidade de articulação de mais de um nível de governo (Abrucio, Franzese e Sano, 2013). Em ambos os casos, as evidências fortalecem a importância dos preceitos constitucionais que caracterizam o federalismo brasileiro como sendo de base cooperativa, aproximando-se de experiências exitosas de outros países (Carneiro e Dill, 2011).

Cabe, no Brasil, importante papel aos arranjos de cooperação federativa para um mais eficiente provimento dos serviços e bens públicos. Estes arranjos, por sua vez, devem ser capazes de oferecer solução que envolva os níveis de governo (federal, estadual e municipal) relevantes para cada caso e capaz de estabelecer compromisso confiável para o acordo entre os entes da Federação. Ou seja, os diferentes arranjos previstos na CF/1988, em muitos casos, precisando-se de melhor regulamentação, diferenciam-se em termos de abrangência e robustez, a saber:

- 1) Apresentam diferentes graus de robustez (baixa, média e alta) em relação ao compromisso estabelecido.
- 2) Podem ser apenas intermunicipais, entre estados e municípios ou entre as três esferas de governo.

QUADRO 1
Tipologia de arranjos federativos

Articulação federativa	Arranjos de articulação federativa regulamentados		
Governo federal Governos estaduais Governos municipais	Consórcio administrativo	Regiões integradas de desenvolvimento (Rides) Programas regionais	Consórcio público
Governos estaduais Governos municipais	Consórcio administrativo Regiões metropolitanas (RMs)	Programas regionais	Consórcio público
Governos municipais	Consórcio administrativo		Consórcio público
Robustez	Baixa	Média	Alta

Elaboração dos autores.

Percebe-se a existência de cinco diferentes arranjos institucionais regulamentados para a articulação federativa: os consórcios administrativos, os consórcios públicos, as regiões metropolitanas (RMs), as regiões integradas de desenvolvimento (Rides) e os programas regionais. Estes últimos não chegam a ser exatamente um arranjo específico, mas um conjunto de ações e projetos desenvolvidos pelo governo federal e/ou estadual para uma região específica. Observe-se, embora brevemente, cada um dos outros quatro arranjos.

O arranjo mais difundido de articulação federativa são os consórcios administrativos. Sua origem é anterior à CF/1988, e são estabelecidos por meio de convênio entre os entes federativos. Por esta razão, os consórcios administrativos são relativamente fáceis de serem constituídos. São utilizados com muita frequência para a compra conjunta – especialmente entre municípios, para o caso de medicamentos – e têm demonstrado ser um meio bastante eficaz para a redução de custos. A oferta de transporte escolar constitui outro exemplo de uso de consórcios públicos; neste caso, entre os governos estaduais e os municípios. Todavia, os consórcios públicos administrativos, por se apoiarem em um simples convênio que pode ser denunciado por qualquer uma das partes, a qualquer momento, constitui compromisso frágil – ou seja, pouco robusto. Este problema se revela quando os entes que participam de consórcio administrativo necessitam realizar algum tipo de investimento.

As Rides – por serem iniciativas em que o governo federal aloca recursos para os quais se exige determinado tipo de comprometimento dos governos estaduais e municipais, além de haver a obrigação da constituição do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento (Coaride) por parte destas regiões – constituem arranjo que articula os três níveis de governo com maior grau de robustez em relação aos compromissos assumidos.

As regiões metropolitanas são criadas por leis de âmbito estritamente estadual. Portanto, este instrumento de articulação federativa de municípios e governos estaduais compromete apenas este nível de governo. Porém, a história recente das RMs brasileiras demonstra pouca efetividade deste tipo de arranjo em relação à sua capacidade de estabelecer compromisso confiável – portanto robusto – entre seus participantes para a realização de ações conjuntas e/ou harmonização de políticas locais.

Já o consórcio público constitui o mais robusto mecanismo de articulação federativa no Brasil (Linhares, 2011; Dieguez, 2011). Criado pela Lei nº 11.107/2005, este está fundado em contrato de rateio e protocolo de intenções. O primeiro instrumento estabelece o quanto cada ente deve aportar e com que frequência, enquanto o segundo determina as áreas de atuação do consórcio. A confiabilidade do compromisso decorre não apenas do tipo de instrumento (contrato), como também da sua aprovação pelos respectivos legislativos de cada ente pactuante. Como não é um convênio, e sim um contrato, o consórcio público não pode ser simplesmente denunciado, e, para a retirada de um dos entes, este deve ainda aprovar uma lei no seu legislativo. Por estas características institucionais, os consórcios públicos têm sido mais usados em setores nos quais há investimentos conjuntos sendo realizados, como é exemplo do setor de saneamento básico, especialmente na área de resíduos sólidos.

Naturalmente, nenhum desses arranjos é melhor que o outro. Cada um destes pode ser apenas mais adequado para um tipo específico de necessidade. Por sua vez, isto não significa que estes representam todas as possibilidades de arranjos de que se necessita, tampouco que não necessitam ser aperfeiçoados para cumprirem de forma mais adequada suas funções.

5 CONCLUSÕES

A análise dos dados do gasto público sugere a necessidade de reposicionamento do planejamento governamental e da programação orçamentária, para uma estratégia nacional em que os centros urbanos médios desempenhem papel central na construção de arranjos federativos – entre municípios, estados e União – para o desenvolvimento regional e a provisão mais efetiva, eficiente e eficaz de bens e serviços públicos.

Os resultados indicam a necessidade de medidas de governo para o desenvolvimento de mecanismos operacionais e gerenciais com o objetivo da regionalização do gasto público de forma mais ampla, tendo-se em vista a melhor apropriação dos seus efeitos no território, bem como a maior articulação dos entes federativos para a redução da despesa média, na provisão de bens públicos.

As desigualdades regionais indicadas na execução do gasto público fazem parte de distorções na atuação dos entes federativos e sugerem ações mais coordenadas ou cooperativas entre as esferas de governo, por meio de arranjos federativos no território.

Trata-se não apenas de (re)alocação de mais recursos públicos para regiões menos desenvolvidas, mas também de organização de diversos arranjos federativos à disposição, de modo a reduzir os custos da provisão de bens públicos, bem como a criar condições gerenciais mais compatíveis com as necessidades e as demandas regionais específicas. O planejamento nacional e a programação orçamentária mais bem alinhada com dinâmicas socioeconômicas regionais serviriam para compatibilizar arranjos federativos entre União, estados e municípios, capazes de reverter as, ainda, graves disparidades e desigualdades intra e inter-regionais no país, incompatíveis com os princípios e os objetivos constitucionais vigentes.

As dinâmicas sociais, econômicas e políticas regionais são orientadoras para calibrar os instrumentos de planejamento e programação orçamentária, com o objetivo de obter formação de arranjos federativos compatíveis, que possam proporcionar nova organização dos territórios nacional e regional, ao longo do tempo. A rigidez orçamentária apresenta-se mais setorial e temporal que propriamente regional.

O processo de execução, acompanhamento e avaliação das ações públicas no território revela-se essencial para efetuar os ajustes necessários ao processo de planejamento e programação orçamentária. A proposição de políticas públicas associadas com metas factíveis de redução das desigualdades socioeconômicas regionais seria orientada por dinâmicas socioeconômicas – em permanente evolução –, com possibilidade de maior ordenamento territorial, integração regional e desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo, Brasília: Ipea, p. 129-163, 2013.
- AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. *In*: ANDRADE, T.; SERRA, R. (Orgs.). **Cidades médias brasileiras**, Rio de Janeiro, 2001. p. 1-35.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Câmara dos Deputados. **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. Brasília: Consultoria Legislativa. v. 1; 2, 2008. (Coleções Especiais).
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**: edição 2014. Brasília, 2013. 183 p.
- CARNEIRO, J. M. B.; DILL, G. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos *landkreise*. **Cadernos Adenauer**, v. 12, n. 4, p. 57-76, 2011.
- DIEGUEZ, R. C. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, jul./dez. 2011.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ensaio de economia regional e urbana**. *In*: CARVALHO, A. *et al.* (Orgs.). Brasília: Ipea, 2007.
- _____. *In*: CUNHA, A. S.; ABREU, B.; AQUINO, L. M. C. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: Ipea, 2010a. v. 1. 552 p.

_____. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada:** diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais. Brasília: Ipea, 2010b. Livro 5, v. 2. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. *In:* LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Orgs). **Federalismo à brasileira:** questões para discussão. Brasília: Ipea, p. 23-36, 2012.

LINHARES, P. T. **Evolução da cooperação intermunicipal no Brasil.** *In:* CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 4. Brasília: CONSAD, maio 2011.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das finanças públicas.** São Paulo: Atlas, 1994.

MENDES, C. C. A demanda por serviços públicos municipais no Brasil: a abordagem, do eleitor mediano revisitada. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

_____. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. *In:* BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2013:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. p. 199-220.

REZENDE, F.; CUNHA, A. (Orgs.). **A reforma esquecida:** orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2013. 340 p.

SANTOS, C. A. **A iniquidade do gasto público descentralizado e das transferências fiscais na Federação brasileira.** Brasília: ESAF, 2006. 80 p.

ZACKESKI, N.; RODRIGUES, M. L. **Gastos públicos federais regionalizados:** exercícios de comparação temporal 1995-1998 e 2002. Brasília: Ipea, 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANDRADE, T.; SERRA, R. (Orgs.). **Cidades médias brasileiras.** Rio de Janeiro: Ipea, 2001. 394 p.

BERCOVICI, G. A ordem econômica no espaço. *In:* CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CASTRO, P. R. F.; MOTTA, D. M. (Orgs.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada:** recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental, 2009. p. 183-201. v. 2.

LINHARES, P. T.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Orgs.). Federalismo à brasileira: questões para discussão. **Diálogos para o desenvolvimento.** Brasília: Ipea, 2012. v. 8.

THÉRY, H.; MELLO, N. **Atlas do Brasil:** disparidades e dinâmicas do território. 2. ed. São Paulo: Editora da USP, 312 p., 2008.

A INTERAÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E GOVERNO FEDERAL: COLABORAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E APERFEIÇOAMENTOS REGULATÓRIOS POSSÍVEIS

Felix Lopez¹
Laís de Figueirêdo Lopes²
Baiana Souto³
Diogo de Sant'Ana⁴

1 INTRODUÇÃO

O papel proeminente desempenhado por organizações da sociedade civil (OSCs) no início da terceira onda de democratização no final dos anos 1970 até hoje inseriu na agenda a discussão sobre o lugar por elas ocupado na esfera pública, na consolidação democrática e na gestão de políticas públicas.

Em que pesem as particularidades nacionais, nas últimas décadas, houve um movimento global gradual de aproximação entre OSCs e Estado na execução de políticas (Salamon, 2006; Edwards, 1997), que ocorreu também no Brasil (Landim, 2002; Dysman, 2011; Abreu, 2011; Lima Neto, 2013; Reis, 2013). Hoje, não há questionamento relevante quanto à legitimidade da colaboração entre Estado e OSCs na gestão pública, mas sobre as condições e as áreas em que esta atuação conjunta deve ocorrer e como tornar as políticas públicas mais efetivas.⁵

Neste texto, discute-se a atuação complementar das OSCs no ciclo de gestão de políticas públicas e o contexto jurídico e institucional em que se desenvolve, com foco na *execução* das políticas. Na primeira parte do artigo, apresentam-se informações gerais sobre as OSCs no país e o cenário da cooperação com o governo federal; na segunda parte, discutem-se algumas propostas de aperfeiçoamentos regulatórios, visando fortalecer o universo das OSCs e sua sustentabilidade, não apenas sua capacidade de atuação em políticas públicas.

Na discussão, já foi incorporado o contexto da recém-aprovada Lei nº 13.019/2014, que estabelece, em norma geral, um novo regime jurídico próprio para as parcerias – fomento e colaboração – entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Assessora Especial da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR).

3. Pesquisadora da FGV Projetos da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

4. Secretário-executivo da SG/PR.

5. Além da parceria com o Estado em políticas públicas, as OSCs foram relevantes nas pressões para que se incorporassem direitos políticos e sociais na Constituição Federal (CF) de 1988 e, desde então, atuam também em fóruns responsáveis por formular e implementar diferentes políticas públicas, sendo protagonistas de muitos avanços ocorridos em diálogo e parceria com os governos nos últimos anos nas áreas sociais, culturais e ambientais.

2 O UNIVERSO DAS OSCS

O conceito de organização da sociedade civil se refere a um subconjunto de organizações do universo de entidades privadas sem fins lucrativos (ESFLs).⁶ Uma OSC tem os seguintes atributos: é de natureza privada, não governamental, sem fins lucrativos, legal e voluntariamente constituída e autoadministrada (IBGE, 2012, p. 12).⁷ Em 2010, foi mapeado o universo de aproximadamente 560 mil ESFLs e 290 mil OSCs (*op. cit.*, p. 15).

O gráfico 1 apresenta a evolução das atuais OSCs existentes no país, por década de fundação. Ele indica que o mais forte crescimento ocorreu na década de 1990, o que se explica pela redemocratização do país e pelo reconhecimento do direito à participação dos cidadãos em diversas políticas, na Constituição Federal (CF) de 1988. A expansão se manteve na década de 2000, com taxa aproximada de 4% ao ano (IBGE, 2012, p. 29).

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que os maiores grupos de OSCs são compostos por organizações que têm como campo dominante de atuação: *i) associações profissionais, patronais e de produtores rurais; ii) organizações religiosas; e iii) organizações de desenvolvimento e defesa de direitos*, cujos subtipos de atividades são, respectivamente, associações de produtores rurais, religião e centros ou associações comunitárias (IBGE, 2012). O grupo de organizações de *desenvolvimento e defesa de direitos*, que compõe 15% do universo, representa o núcleo das organizações que se notabilizam por influenciar as discussões públicas sobre que papel devem ter as OSCs na cooperação com a esfera governamental e em ações de defesa de direitos civis e sociais. Daí a usual associação entre a atuação de tais organizações e o fortalecimento da democracia.⁸

6. Até há pouco tempo atrás, ESFL era a categoria oficial do Estado brasileiro, utilizada na terminologia jurídica e também orçamentária. A análise das transferências realizadas pela modalidade 50, no orçamento, indica que muitas organizações de fora do universo das OSCs estão ali listadas. Recentemente, a Lei nº 13.019/2014, que será discutida adiante, adota o conceito de organização da sociedade civil em substituição à ESFL.

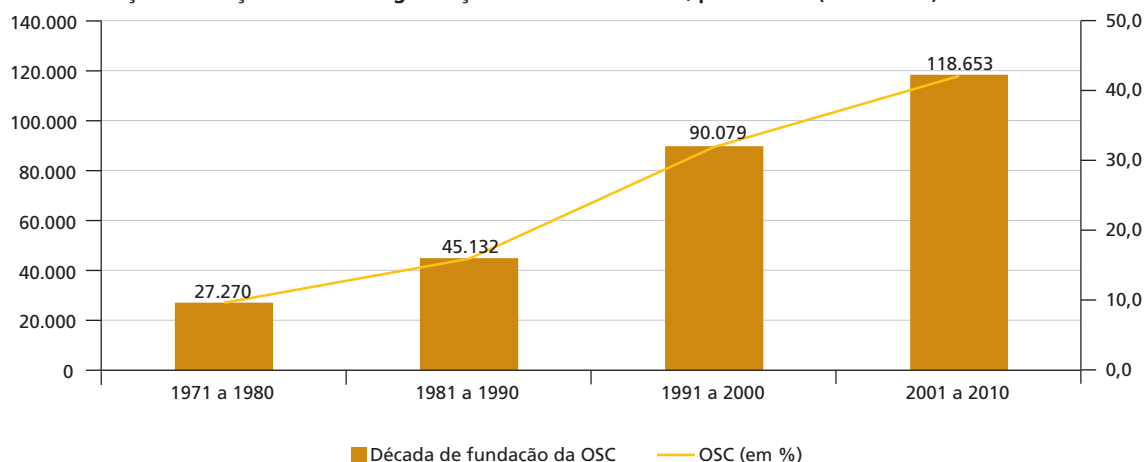
7. Esses são os mesmos critérios utilizados no *Handbook on non-profit institutions in the system of national accounts* (Manual sobre as instituições sem fins lucrativos no sistema de contas nacionais), elaborado em 2002 pela Organização das Nações Unidas (ONU), adaptado para a realidade brasileira e utilizado no censo sobre as fundações e as associações sem fins lucrativos (Fasfil), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com o Ipea, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos Fundações e Empresas (Gife). Os critérios excluem os seguintes subgrupos, abrangidos pelo conceito de ESFL: caixas escolares, partidos políticos, sindicatos, federações e confederações, condomínios, cartórios, Sistema S, entidades de mediação e arbitragem, comissão de conciliação prévia, conselhos, fundos e consórcios municipais e cemitérios e funerárias. Apesar de poderem ser classificadas como ESFL, não detêm algum atributo que as desqualificam como OSCs: não são privadas, estão “ancoradas no direito público” (IBGE, 2012, p. 16); não têm organização voluntária, são criadas ou autorizadas por lei; têm finalidade lucrativa. A justificativa detalhada para a exclusão de cada subgrupo está em IBGE (2012, p. 16-18). É definida uma OSC, neste texto, empregando o mesmo critério utilizado pelo IBGE para classificar as fundações e associações sem fins lucrativos.

8. Este argumento é ainda mais apropriado para o subtipo de organizações classificado como *defesa de direitos de grupos e minorias*, que representa 1,8% (5 mil) do universo das OSCs (tabela 1). Conforme as notas explicativas da Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos a Serviço das Famílias (Copni), este grupo compreende principalmente “associações de defesa de direitos das mulheres, de crianças, adolescentes, pessoa com deficiência, pessoa portadora do vírus HIV, negros, população indígena, LGBT” (IBGE, 2012, p. 172). Uma particularidade dessas organizações é representarem mais da metade do grupo de 1% de OSCs de grande porte (com mais de cem vínculos empregatícios) no país, o que ajuda a explicar parte de sua influência no debate público.

A Interação entre Organizações da Sociedade Civil e Governo Federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis

GRÁFICO 1

Evolução da criação de novas organizações da sociedade civil, por década (1971-2010)



Fonte: IBGE (2012).
Elaboração dos autores.

TABELA 1

Porcentagem de fundações e associações privadas sem fins lucrativos, por tipo de entidade (2010)

Classificação das entidades sem fins lucrativos e faixas de ano de fundação	Unidades locais	(%)	Pessoal ocupado assalariado em 31/12
Habitação	292	0,1	578
Saúde	6.029	2,1	574.474
Cultura e recreação	36.921	12,7	157.641
Educação e pesquisa	17.664	6,1	562.684
Assistência social	30.414	10,5	310.730
Religião	82.853	28,5	150.552
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	44.939	15,5	113.897
Meio ambiente e proteção animal	2.242	0,8	10.337
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	26.875	9,2	126.704
Desenvolvimento e defesa de direitos	42.463	14,6	120.410
Associação de moradores	13.101	-	13.486
Centros e associações comunitárias	20.071	-	34.594
Desenvolvimento rural	1.522	-	5.703
Defesa de direitos de grupos e minorias	5.129	-	18.440
Emprego e treinamento	507	-	13.522
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	2.133	-	34.665
Total	290.692	-	2.128.007

Fonte: IBGE (2012).
Elaboração dos autores.

As OSCs desempenham as mais variadas ações de interesse público. No Brasil, parte das atividades executadas por estas organizações se integram, de forma crescente, ao leque de políticas públicas federais e ao rol de ações feitas em colaboração com o Estado. Sinteticamente, apresenta-se a seguir o cenário da colaboração entre OSCs e governo federal, com base nas diferentes formas de interação com repasse de recursos públicos nos últimos anos.

3 AS PARCERIAS DAS OSCS COM O GOVERNO FEDERAL

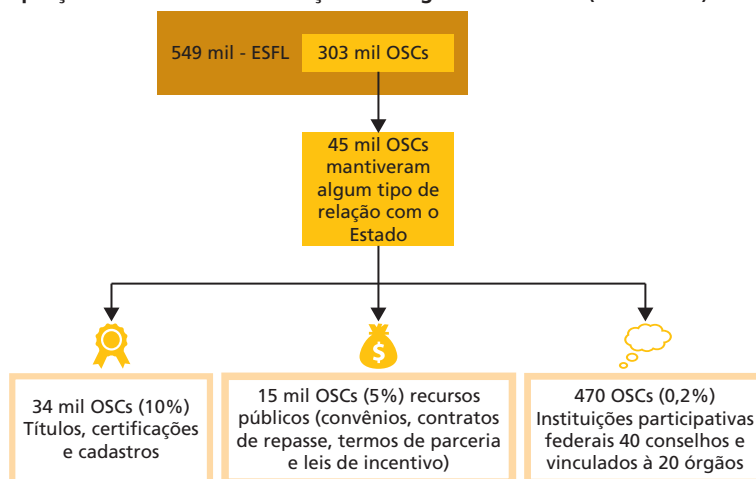
Conforme dados da Secretaria-Geral (SG) da Presidência da República (PR), apurados pela Fundação Getulio Vargas (FGV), sobre o universo de organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o governo federal, das aproximadamente 300 mil OSCs, 45 mil mantiveram algum tipo de relação direta ou indireta com o governo federal, o que corresponde a 15% das organizações no país, considerando-se as parcerias para a execução de políticas públicas, a participação em conselhos nacionais de políticas e de direitos e o recebimento de algum tipo de certificação ou inscrição em cadastro federal – tais como o certificação de entidade beneficente de assistência social (Cebas), a organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), a Declaração de utilidade pública federal (UPF) ou o Cadastro Nacional de Entidade Ambientalista (CNEA), entre outros exemplos.

A abrangência da cooperação direta ou indireta entre OSCs e o Estado brasileiro é bem mais expressiva se consideradas as informações no nível subnacional, onde a colaboração é mais intensa e as relações mais próximas (Lopez e Bueno, 2012). De qualquer modo, os dados da figura 1 ilustram que a relação da administração pública federal com as OSCs é significativa, e quaisquer rearranjos legais têm implicações importantes para o fomento e a própria conformação do campo destas organizações no país.

A seguir, analisa-se, no âmbito das parcerias firmadas, o escopo da colaboração na execução de políticas públicas. De 2003 a 2013, foram firmadas mais de 40 mil parcerias⁹ do governo federal com OSCs. Foram classificadas e analisadas as parcerias registradas no Sistema de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria (SICONV) do governo federal, de 2010 a 2013, com base nas informações sobre objeto e justificativas destas.

9. O termo parceria é utilizado em sua acepção ampla e inclui também os termos de parceria e contratos de gestão firmados com OSCs. Os dois últimos, contudo, são residuais no universo analisado, abrangendo 1% do total. Vale ressaltar que o número é impreciso, pois é difícil diferenciar com exatidão quais ESFLs são OSCs, nas bases orçamentárias que disponibilizam informações sobre convênios desde 2003 (Siga Brasil e Orçamento Brasil). Por outro lado, os registros do Sistema de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria (SICONV), que entrou em operação no final de 2008, ainda não incorporam a integralidade dos convênios firmados, por diferentes razões. Conforme a Nota Técnica nº 510/2014, da Controladoria-Geral da União (CGU), cerca de 40% das transferências voluntárias para entidades sem fins lucrativos são registradas no SICONV. Uma lista dos principais fundos e programas fora do SICONV pode ser verificada na tabela II.1 da Nota Técnica nº 521/2014 da CGU. A existência de sistemas consolidados, as dificuldades operacionais no início da implantação do SICONV e a dificuldade clássica de transversalidade nos instrumentos de gestão pública estão entre os motivos principais para a existência desta diferença, embora se observe gradual ampliação do número de parcerias incorporadas pela ferramenta.

FIGURA 1
Número e proporção de ESFL e OSCs e relação com o governo federal (2009-2013)¹



Fonte: FGV (2014).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O bloco *Títulos, certificações e cadastros* abrange as relações mantidas entre as OSCs e o governo federal estabelecidas pelos seguintes: Ministério da Justiça (Cadastro Nacional das Entidades – CNES, que inclui dados sobre organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), entidades de utilidade pública federal (UPF) e organizações estrangeiras (OEs); Ministério da Educação (certificação de entidades beneficentes de assistência social – Cebas); Ministério da Saúde – Cebas e estabelecimentos de saúde; Ministério do Desenvolvimento Social (formulário eletrônico das entidades de assistência social, Censo do Sistema Único de Assistência Social (Suas) – entidades privadas); Ministério do Meio Ambiente (Cadastro Nacional de Entidades Ambientais – CNEA); Ministério das Cidades (Minha Casa Minha Vida e cadastro das entidades organizadoras); Ministério do Desenvolvimento Agrário (entidades cadastradas: investimento nos territórios rurais, atividades de qualificação, e colegiados territoriais). Destaca-se que a base teve como filtro o período de 2009-2013, mas a base de títulos considerou todos os registros de OSCs desde a criação destes até maio de 2013.

Aplica-se a tipologia seguinte de objetivos gerais (dentro dos quais se incluem objetivos mais específicos), seguindo também a nova conceituação da Lei nº 13.019/2014, que institui regime jurídico de parcerias específico, em âmbito nacional, para as organizações da sociedade civil.

A *colaboração* inclui a execução de políticas públicas contínuas em parceria das OSCs com o Estado. Mais da metade das parcerias se destinam à manutenção de unidades de saúde, ações para treinamento e capacitação de grupos específicos, ações de desenvolvimento rural e cooperativismo, e defesa de direitos.

O *fomento* indica ações de incentivo ou financiamento pelo Estado de políticas ou ações específicas, não contínuas, desenvolvidas por OSCs ou a destinação de recursos para a obtenção de infraestrutura. Neste grupo, se destacam os fomentos a projetos e eventos culturais, acadêmicos, turísticos e esportivos e à construção de espaços físicos, visando ampliar as capacidades de execução de ações.

TABELA 2
Objetivos das parcerias celebradas entre governo federal e OSCs (2010-2013)¹

Justificativas para celebração de convênios com OSCs	Número de convênios	Valor empenhado
Fomento	1.798	1.378.368.170
Financiamento a eventos ou atividades em seu interior	890	339.900.347
Outros/financiamento	207	105.445.956
Produção técnica	200	164.533.406
Construção de infraestrutura	194	440.435.020
Produção ou exibição de áudio e vídeo	96	33.139.097
Produção científica	88	90.768.027
Promoção do turismo	65	51.877.615
Produções artístico-culturais	58	37.316.238
Apoio material e/ou financeiro às organizações que atuam em diferentes áreas de políticas públicas	63	114.952.464
Colaboração	5.256	5.879.498.116
Manutenção de unidades de saúde	2.983	1.598.990.461
Capacitação de grupos societários específicos/beneficiários (grupo-fim)	401	606.182.798
Cooperativismo, economia solidária e desenvolvimento de territórios	247	567.101.587
Defesa de direitos	246	100.896.916
Ações e programas educacionais	246	354.819.545
Ações e programas esportivos	207	373.254.818
Ações e programas de saúde	184	1.279.548.050
Capacitação de agentes para execução de programas e ações (grupo-meio)	161	185.489.067
Assessoria técnica	141	194.296.535
Agricultura	95	67.684.478
Preservação de patrimônio material e imaterial	86	102.067.398
Ações e programas ambientais	75	36.831.858
Assistência social	62	177.643.599
Outros/parceria	51	54.302.920
Desenvolvimento industrial e comercial	35	23.174.986
Política tecnológica	22	81.848.141
Ações de enfrentamento às drogas	14	75.364.959
Total geral	7.117	7.257.866.287

Fonte: SICONV.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Os dados referem-se a todos os instrumentos de convênio atualmente existentes entre governo federal e entidades sem fins lucrativos.

Obs.: ver nota de rodapé nº 11.

A tabela 2 apresenta a distribuição dos convênios, por objetivos, e indica que parcerias destinadas à *manutenção de unidades de saúde* equivalem à 40% do universo analisado e que três quartos dos convênios envolvem atividades de colaboração. Por meio da análise da relação entre estes objetivos listados e os diferentes órgãos governamentais, verifica-se que grande parte destes objetivos está associada a determinados órgãos federais. Por exemplo, a *manutenção de*

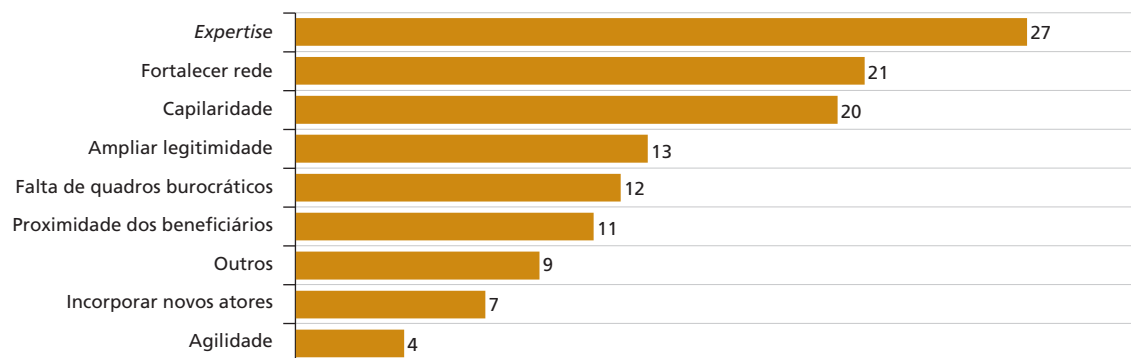
unidades de saúde está quase exclusivamente associada ao Ministério da Saúde; *cooperativismo e economia solidária* têm forte relação com o Ministério do Trabalho e Emprego; e grande parte das ações de *defesa de direitos* está relacionada à Secretaria de Direitos Humanos, órgão vinculado à Presidência da República.

Essa relação estreita entre o volume de parcerias e órgãos temáticos sugere que a execução de políticas com OSCs não constitui evento circunstancial;¹⁰ há um padrão. A relevância na execução das políticas, claro, varia entre áreas de política, ora constituindo ação suplementar às atividades executadas pela própria burocracia pública, ora representando complemento decisivo para a efetivação das políticas. Ainda assim, é preciso sublinhar que o volume médio de recursos orçamentários anualmente destinados às OSCs na última década é bastante reduzido em relação ao Orçamento Geral da União e raramente ultrapassa 0,5%.¹¹

A relevância das OSCs para a gestão e para as políticas federais também pode ser verificada com base na avaliação que gestores federais responsáveis pelas parcerias fazem sobre os motivos para celebrá-las. Em avaliação feita por meio de entrevistas em profundidade com 53 gestores, em dezoito diferentes ministérios, observou-se que as OSCs desempenham funções que estão além do mero preenchimento de “falhas do Estado” no provimento ou na entrega de serviços. As OSCs são fonte relevante de conhecimento técnico especializado à gestão pública, que permite a esta inovar e desenvolver novas metodologias e estratégias de efetivação de políticas; estas organizações permitem ampliar o acesso às políticas por grupos vulneráveis e pouco acessíveis pelas burocracias públicas, entre outros recursos organizacionais insuficientes, inadequados ou ausentes da burocracia estatal, incluídas as burocracias subnacionais (Lopez e Abreu, 2014). As organizações também são consideradas um recurso importante para ampliar a legitimidade *per se* ou porque qualificam as decisões sobre implementação das políticas no âmbito dos órgãos governamentais. O gráfico 2 resume estes motivos.

GRÁFICO 2

Principais motivações para gestores federais demandarem parcerias com OSCs na execução de políticas (N = 53)



Fonte: Lopez e Abreu (2014).

10. Para uma descrição mais detalhada de objetivos de convênios, por órgão ministerial, para um período mais longo (2003-2011), ver Lopez e Barone (2012).

11. Cálculo realizado excluindo despesas financeiras e pagamento de serviços da dívida pública.

Há também vantagens comparadas em relação à burocracia pública na efetivação de políticas. Sobressaem o maior conhecimento especializado e engajamento em objetivos e ações a executar, maior proximidade das demandas dos beneficiários das políticas e maior agilidade nas estratégias de implementação da política (Lopez e Abreu, 2014, p. 17).

Os dados sobre as parcerias entre OSCs e governos subnacionais são pouco estruturados ou ausentes. No entanto, é plausível esperar que existam mais incentivos para se recorrer à cooperação com OSCs no nível estadual e municipal, porque as burocracias públicas são menos estruturadas e/ou qualificadas, ao mesmo tempo em que as administrações locais são responsáveis por executar a maior parte das políticas públicas.¹²

Pode-se perguntar, contudo, em que ambiente institucional as parcerias com OSCs ocorrem, e se há mudanças e aprimoramentos regulatórios que potencializariam a atuação das organizações da sociedade civil no ciclo de gestão das políticas públicas. A próxima seção sugere mudanças para fortalecer o papel das OSCs no ciclo de gestão das políticas e como instâncias adicionais para representar interesses constituídos dos diversos segmentos da sociedade brasileira.¹³

4 ALINHANDO INTERESSES E INCENTIVOS: A AGENDA DE MUDANÇAS JURÍDICAS E INSTITUCIONAIS PARA FORTALECER AS OSCs NO BRASIL

O debate sobre a arquitetura jurídica e institucional relacionada à atuação das organizações da sociedade civil legalmente constituídas – incluídas as ações em parceria com o Estado – foi historicamente marcado pela ênfase no voluntarismo dos atores societários e pela desconsideração de motivações materiais dos atores que compõem este campo.

Essa tônica decorre da interligação entre uma trajetória institucional cuja origem foi influenciada por concepções oriundas dos primórdios da assistência social, a ascendência da cosmovisão católica na história brasileira e um processo de formação do Estado nacional que rebaixou a concepção de ação por interesses e luta por interesses – individuais ou de grupos – a uma categoria socialmente indesejável (Lima Neto, 2013). Exemplo dos desdobramentos desta concepção aplicada ao campo das OSCs é o mito da não remuneração das pessoas, seja de dirigentes, seja de profissionais que lhes prestam serviços, pela forte presença do trabalho voluntário como premissa do imaginário coletivo; tema que faz parte dos debates da agenda das organizações da sociedade civil desde a década de 1990.

12. Dados do sistema Finbra e do Tesouro Nacional. Lopez e Bueno (2012) indicam que as despesas de estados e municípios com *entidades privadas sem fins lucrativos* de 2003 a 2010 aumentaram de forma expressiva, bem acima do mesmo investimento federal.

13. *Sociedade civil e organizações da sociedade civil* não são sinônimos e nem sempre esta última é uma boa *proxy* da primeira. No discurso político, tomar as OSCs como *proxy* ou equivalente à *sociedade civil* confere maior legitimidade e atração ao potencial das OSCs, mas se ofuscam as características que são próprias à sociedade civil, irreduzíveis às organizações. Parte da associação ocorre porque se consideram as organizações “de defesa de direitos de grupos e minorias” um equivalente da “nova sociedade civil”. Mas há formas alternativas de engajamento da cidadania que passam ao largo do pertencimento a uma instituição legalmente constituída, entre as quais movimentos sociais, coletivos, redes e até mesmo indivíduos, cujas formas de atuação ou mesmo interação com a esfera estatal podem ser bastante diferentes das observadas entre OSCs, ou entre o universo das OSCs e o conjunto das organizações de defesa de direitos. Por isso, se é razoável esperar que um maior engajamento de organizações da sociedade civil na esfera pública e política seja propulsor da democratização do sistema político e representativo (a depender de outras variáveis sociais, institucionais e econômicas), parte das organizações pode atuar contra estes valores, em favor de políticas que não sejam propriamente compatíveis com fortalecimento e ampliação de direitos de cidadania ou das liberdades civis.

Após a Constituição de 1988, dois grandes esforços referentes ao aperfeiçoamento da legislação referente às OSCs se destacaram e resultaram em mudanças concretas.

O primeiro foi o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso,¹⁴ de 1995 a 2001. O processo gerou a Lei do Voluntariado, em 1998, e a Lei das OSCIPs, em 1999. À época, as duas leis buscavam resolver os obstáculos existentes para o reconhecimento das diferentes formas de vínculo que as pessoas podem assumir nas equipes de trabalho das OSCs, no que tange a sua natureza jurídica e ao seu pagamento, além de priorizar o tema da contratação das organizações pelo Estado.

Contudo, o sistema da pré-qualificação das OSCIPs previsto na Lei nº 9.790/1999, o caráter federal e não nacional da lei, a ausência de regras claras em temas como o procedimento de escolha na contratação, que poderia se dar a conveniência e oportunidade do gestor público, e alguma inércia da administração pública em relação aos convênios resultaram em baixa implementação do modelo do termo de parceria pelas mais de 6 mil organizações qualificadas como OSCIP no âmbito federal.¹⁵

Depois de duas comissões parlamentares de inquérito (CPIs), cujo tema maior eram as transferências de recursos para organizações não governamentais (ONGs), instaladas ao longo da última década, um grupo amplo de organizações da sociedade civil, movimentos sociais, coletivos e redes pressionou o governo federal e o Congresso Nacional a inserirem o tema da revisão da legislação sobre o campo em sua agenda.¹⁶ Após um processo de ampla discussão entre agências governamentais e OSCs, foi proposta e aprovada a Lei nº 13.019/2014, que confere maior segurança jurídica na relação do Estado com as OSCs, valoriza as peculiaridades destas e aumenta a transparência e o controle na aplicação dos recursos públicos.

4.1 A nova Lei nº 13.019/2014: fomento e colaboração com OSCs

Ao instituir o *termo de colaboração* para a execução de políticas públicas e o *termo de fomento* para apoiar iniciativas das organizações, a Lei nº 13.019/2014 reconhece estas duas dimensões legítimas de relacionamento das organizações com o poder público e define instrumentos próprios e adequados para as relações de parceria entre o Estado e as OSCs, em substituição aos convênios. Trata-se de um regime jurídico estruturante, de âmbito nacional, que passa a reger as parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, e oferece resposta a um conjunto de demandas há mais de uma década pleiteada por OSCs, gestores públicos e órgãos de controle.

Em linhas gerais, a administração pública e as OSCs poderão, de forma mais clara e segura, planejar, celebrar e acompanhar as parcerias na execução de políticas com base em

14. Em discussões no bojo da reforma do Estado, foi proposta também a Lei das OSs, em 1998, Lei nº 9.608/1998, cujos artigos estão *sub judice* de ação direta de inconstitucionalidade (ADIn) no Supremo Tribunal Federal.

15. Conforme dados apresentados pela FGV (2014).

16. Durante o governo Dilma Rousseff, na Secretaria-Geral da Presidência da República, órgão de assessoramento da Presidência criado em 2003, com competência para interlocução com organizações da sociedade civil e movimentos sociais, foi instituída de 2011 a 2014 a Assessoria Especial do MROSC, com designação de competência e formação de equipe para trabalhar a agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

critérios mais adequados tanto à realidade das OSCs como entidade privada sem fins lucrativos, quanto ao controle da aplicação de recursos públicos das parcerias realizadas. Até então, inexistiam instrumentos jurídicos próprios nacionais para OSCs em geral, independentemente de títulos ou pré-qualificações, sendo comum a inadequada utilização paulatina dos convênios, criados para descentralização de recursos entre órgãos públicos. Estes foram crescentemente se tornando incompatíveis com o tipo de relação desejável para as parcerias das OSCs, por desconsiderarem, em sua maioria, as características e formas de atuação das entidades como diferentes das de um órgão público, a despeito de ambos estarem manejando recursos públicos quando em parceria com o Estado.

O novo marco legal cria novas possibilidades de participação das OSCs ao permitir, por meio do *procedimento de manifestação de interesse social*, que organizações, movimentos sociais e cidadãos possam encaminhar propostas para serem implementadas como soluções para a execução de políticas de interesse público. Prevê também a possibilidade de que a União e os entes federados criem *conselhos de fomento e colaboração* com OSCs como lócus institucional de formulação, diálogo e divulgação de boas práticas e ações de fortalecimento de OSCs.

Quanto ao controle sobre as parcerias, a nova lei obriga a seleção das organizações por meio de chamamento público, salvo nos casos justificáveis de dispensa ou inexigibilidade previstos na norma. A lei também especifica os passos necessários para cada etapa – da formulação à prestação de contas – das parcerias em projetos a serem executados por OSCs.

A legislação recente representa, pois, um avanço que permite reduzir os desincentivos que a falta de regras claras exercia sobre os gestores e as organizações. Na ausência de uma legislação específica, propagaram-se decisões e protocolos administrativos díspares, cujo principal efeito negativo sobre as OSCs foi tisonar seus atributos organizacionais, como a autonomia na sua gestão e nas estratégias de implementação das ações, além de limitar as parcerias à resolução de problemas ligados à execução de políticas públicas, sem a possibilidade clara de se fomentar formas inovadoras de executar as ações.¹⁷

Em relação à arquitetura institucional, o atual viés do protocolo de monitoramento da execução das políticas executadas por OSCs ainda é demasiado centrado nos procedimentos *vis-à-vis* os resultados obtidos.¹⁸ Esta ênfase no controle de meios deslocada do controle de resultados desperdiça energia dos quadros burocráticos que poderiam escrutinar dimensões atinentes à eficácia e à efetividade das políticas abrangidas pelas parcerias. O desequilíbrio centrado em rigores no controle procedimental é uma propriedade bem distribuída em

17. O receio principal dos gestores são as reações do aparato de controle (CGU etc.) sobre suas escolhas ante à incerteza quanto aos limites e às formas de exercício da cooperação (Lopez e Abreu, 2014). Aqui, é oportuno lembrar que a vida efetiva de uma nova lei pode ganhar contornos imprevistos, ao ser apropriada cotidianamente pela gestão pública. Tanto a evolução da aplicação da lei das OSCIPs quanto a reinterpretação dos gestores governamentais e não governamentais sobre suas vantagens são um exemplo (Trezza, 2010). Algo semelhante foi a reinterpretação gradual aplicada à legislação dos convênios em sua aplicação para a relação entre OSCs e Estado (Storto, 2012). Estes sentidos práticos que as normas ganham decorrem também das incompatibilidades entre as regras formais e as capacidades objetivas da burocracia em segui-las. Exemplo: os prazos para a burocracia interna dos ministérios avaliar os relatórios finais encaminhados pelas OSCs passaram a sofrer inúmeros atrasos no interior do controle interno dos ministérios, a despeito da definição de prazos estritos na legislação. A principal causa era a incongruência entre o volume de convênios que deveriam ser celebrados para efetivar as políticas e o número de servidores destinados ao acompanhamento dos convênios e à verificação das prestações de contas.

18. Ainda mais incipiente são mecanismos de avaliação da efetividade das ações executadas por OSCs.

diferentes áreas da gestão pública federal, mas é especialmente deletéria quando se trata da cooperação com OSCs. Afinal, delas se espera encontrar originalidade, autonomia e agilidade na execução das ações para alcançar as metas e os objetivos propostos nas parcerias. A exagerada criação de etapas formais sem propósitos nos procedimentos de execução do recurso público anula estas características. Deve-se reconhecer, contudo, que a Lei nº 13.019/2014 prevê um sistema estratificado de prestação de contas que associa o rigor no controle à complexidade e ao volume de recursos executados pelas OSCs. Aplicada como pensada, a nova lei representará um avanço nos procedimentos de implementação de políticas públicas em parceria com organizações da sociedade civil.

A plataforma eletrônica para gerenciamento e transparência das parcerias com as OSCs, prevista na nova lei, precisa ser construída de forma a induzir ao acerto, e não ao erro, apoiando os processos. No âmbito federal, o Sistema de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria deverá construir interface própria para albergar os novos termos com esta perspectiva. Nos entes subnacionais, há previsão de possibilidade de adesão ao SICONV, mediante autorização da União, e liberdade para criação de sistemas próprios que atendam a este objetivo.

4.2 Sobrevivência econômica de OSCs hoje no Brasil

O estímulo fiscal às OSCs é outro assunto relevante da agenda de aperfeiçoamentos necessários. Se é razoável argumentar que a tributação estatal e a posterior redistribuição em políticas públicas sejam alternativas legítimas e potencialmente eficazes para a alocação de recursos, conforme as demandas, soa igualmente legítimo conferir aos indivíduos a prerrogativa de decidir para onde destinar o recurso, via incentivos ou renúncias fiscais.

Dos incentivos fiscais existentes que podem ser utilizados por organizações da sociedade civil na área de cultura, esporte, criança e adolescente, idosos, saúde e ciência e tecnologia, há apenas um que é mais geral e que está vinculado ao título de OSCIP e de utilidade pública federal, sendo permitido para pessoas jurídicas doarem e deduzirem, e interditado, desde 1995, para pessoas físicas.

É importante frisar que uma política de fomento público que amplie as possibilidades de sustentabilidade da atuação das organizações para as quais se dirigem e se desvincule da lógica de “projetização” em favor da ideia de fomento que as incentive a buscar recursos na própria sociedade pode ser determinante para institucionalizar e ampliar a legitimidade das OSCs.¹⁹

Ademais, para racionalizar a gestão administrativa e simplificar o recolhimento de tributos, uma proposta de “Simples Social”, que se inspire na lógica do “Simples Nacional”, é também parte do debate e pode ser de grande valia para ser também uma alternativa para aqueles que hoje buscam o Cebas, por interesse na isenção da cota patronal – relevante valor que incide sobre a folha de pagamento dos funcionários e que, ao ser dispensado, representa um recurso que pode ser reinvestido nas suas finalidades sociais.

19. Proposta nesse sentido tramita atualmente no Congresso Nacional.

Ressalte-se que a discussão sobre as mudanças possíveis ou desejáveis nessa questão dos incentivos a doações e no sistema tributário diferenciado e favorecido poderá se adensar, uma vez publicados dados fiscais oficiais analíticos, para além das previsões de utilização e execução que são apostas na Lei Orçamentária Anual, por disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não se sabe ao certo a dimensão atual dos recursos canalizados para as OSCs via doação privada ou incentivos e deduções tributárias.

Outro tema fundamental, já presente na agenda do Executivo e em debate no Congresso Nacional, é o dos fundos patrimoniais. A constituição de fundos desta natureza pode incentivar a doação voluntária e permitir a sustentabilidade da entidade mesmo com variação de suas fontes de recursos.

4.3 Certificação das OSCs

O modelo atual de outorga de títulos e certificados às OSCs tem eficácia questionável e gera diversos impasses. O título de utilidade pública – UPE, por exemplo, não coaduna com os princípios do Estado democrático de direito ao exigir critérios clientelistas e patrimonialistas para sua concessão e manutenção.²⁰ A qualificação como OSCIP tem critérios vinculados mais claros e ainda serve a outros fins, tais como a harmonização de remuneração de dirigentes sem a perda de benefícios fiscais. Neste sentido, antes de prescindir ou alterar qualquer destes títulos, há de se observar se as conquistas não sofrerão retrocessos e alicerçá-las em outras lógicas que se vinculem mais a realidade do fato que a chancela para que não haja mais perda do que se pretende.

No caso do Cebas, muito se avançou no sentido de deixar mais claros os prazos, os critérios e os procedimentos para a concessão do certificado, tendo sido uma ação importante a alteração normativa realizada em 2013, que permitiu a remuneração de seus dirigentes sem a perda de benefícios fiscais. O cuidado que se deve ter é que a nova arquitetura do título, voltada às entidades de saúde, educação e assistência social, não gere distorções e deixe sem guarida legal o reconhecimento da imunidade tributária das contribuições sociais previdenciárias das organizações que historicamente atuaram nestas áreas no Brasil, complementando a ação do Estado.

Induzir a rede privada a atuar em ações da política pública correspondente é justo e desejável. A construção do Sistema Único de Assistência Social (Suas), por exemplo, é fruto de demanda e diálogo entre governo e sociedade civil e sua implementação depende essencialmente da assunção de responsabilidades pelo Estado e da atuação complementar das organizações. A complementaridade é positiva e ajuda a buscar soluções para garantir a efetividade dos sistemas, aproximando-os das realidades locais. A regulação precisa promover um equilíbrio para permitir que o Estado assumas suas responsabilidades e ao mesmo tempo permita que a sociedade civil também atue na esfera pública, subsidiariamente.

20. Uma das exigências é a apresentação de três atestados assinados por autoridades públicas locais reconhecendo e indicando que a organização funciona naquele local, de forma regular, há pelo menos três anos. Há inúmeros documentos públicos que podem atender à exigência sem a necessidade de recorrer às autoridades locais.

4.4 Transparência e controle

Outra mudança importante é ampliar o espaço de influência e controle dos cidadãos sobre as OSCs que recebem recursos públicos. Recentemente, novos instrumentos legais tornaram-se disponíveis e precisam se tornar efetivos: a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), além de vincular a administração pública às suas regras, obriga as entidades privadas sem fins lucrativos que firmam parcerias com recursos públicos a promover “transparência ativa” de seus estatutos, quadro de dirigentes, instrumentos firmados e relatórios de prestação de contas correspondentes, permitindo aos cidadãos conhecer e monitorar mais a realidade das parcerias e da atuação das OSCs sempre que houver recursos públicos envolvidos.

A nova Lei de Fomento e Colaboração prevê a participação dos beneficiários na avaliação do desempenho das organizações por meio de pesquisa de satisfação como mecanismo de monitoramento e avaliação, que poderia reduzir a necessidade de controle formal via burocracia e estimular o controle de resultados das atividades das organizações, com a participação dos indivíduos. Estas mudanças institucionais convergem com o movimento geral de transparência do uso dos recursos públicos e fomenta o engajamento da população nas decisões públicas e das organizações.

O estímulo à transparência ajuda a superar problemas observados em duas importantes etapas das políticas executadas com OSCs: o monitoramento da execução e a avaliação dos resultados na prestação de contas.²¹ A adoção de estratégias do tipo “alarme de incêndio” no lugar do atual “controle policial” é mais barata e potencialmente mais eficiente (McCubbins e Schwartz, 1984). Na estratégia do tipo “alarme de incêndio”, os órgãos do aparato de controle executivos ou judiciais entram em cena apenas quando acionados por atores interessados – principalmente os beneficiários –, reduzindo exigências de controle burocrático de todas as etapas envolvidas em todas as parcerias entre OSC e governos. O monitoramento permanente da execução das parcerias é um dos principais gargalos na eficácia das parcerias celebradas com OSCs e tem o potencial de sanear problemas e evitar que prestações de contas estejam aquém da qualidade desejável.²²

Vale indicar a importância de um repositório de dados e bases de informações de diferentes fontes sobre as OSCs e suas ações – ao modo de um Atlas –, que funcione como uma plataforma de transparência e controle, e que possa trazer diferentes funcionalidades, tais como a criação de uma “comunidade de práticas”.²³

21. Uma fonte de inspiração importante possível seria a atual legislação aplicada às OSCIPs, que exige se dar “publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão” (Larroude, Oliveira e Pannunzio, 2009).

22. Deve-se reconhecer a dificuldade de obter dos órgãos de controle flexibilidade no objetivo de controlar cada movimento realizado com o dinheiro público em favor de controle por resultados e a necessidade de se criar mecanismos que, de forma ágil, possam interromper a malversação deste e permitam a punição dos responsáveis por atos de má fé (Hage, 2011).

23. A integração com governos subnacionais é um passo adicional relevante, já que a maior parte da cooperação entre o Estado e as OSCs está nestes níveis de governo. A integração dos dados e sua unificação em um só ambiente seria um jogo de soma positiva; todos ganham, com maior facilidade de conhecer o universo das OSCs e as ações realizadas.

5 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NO FORTALECIMENTO DAS OSCs

A seção anterior apresentou sugestões para aprimorar o ambiente jurídico e institucional responsável por regular os macroincentivos que influenciam as estratégias de atuação das organizações da sociedade civil, em particular na relação das OSCs com os governos. No entanto, para amplificar o papel positivo das OSCs na execução de políticas públicas e na representação de interesses é necessário um sistema político que enseje um desempenho neste sentido (Encarnación, 2003; 2011; Bermeo, 2000; Berman, 1998).²⁴

Um ambiente político mais conducente ao aprofundamento da democracia requer, além da participação dos cidadãos, partidos fortes e socialmente arraigados, como canais legítimos de transmissão das demandas dos grupos de interesse. Em que pesem os argumentos sobre a “crise da representação” ou da “democracia representativa”, ainda são os partidos que realizam a tarefa mais ampla de agregar os interesses coletivos; as OSCs o fazem parcialmente, assim como os diversos outros canais de organização subsidiária de demandas de grupos, como é o caso da mobilização eletrônica em abaixo-assinados ou das ações coletivas estruturadas em ambiente virtual. Os estímulos dados pelo sistema político com a tradicional representação partidária são fundamentais para fortalecer a esfera pública e a luta por direitos nas próprias organizações da sociedade civil (Berman, 1998).

A gradual institucionalização de canais de participação social na administração pública tem sido um passo importante para instituir na gestão formas alargadas de representação e qualificar o debate sobre as decisões governamentais no âmbito do Executivo. O potencial das novas institucionalidades poderá ser ampliado por meio de canais mais adequados de comunicação entre os órgãos do Executivo e do Legislativo, bem como entre aquelas e os partidos políticos. Como atores importantes dentro das instâncias participativas, as OSCs poderão encontrar formas de ecoar os interesses dos grupos aos quais se associam, quando houver maior conexão entre tais instâncias e órgãos legislativos estruturados por partidos com definição mais clara de suas agendas.

Para de fato encaminhar as questões do cidadão – por mais atomizada que possa ser sua participação –, ainda é imprescindível a atuação em rede, em organizações da sociedade civil e em partidos políticos capazes de aglutinar as causas e os interesses individuais, organizando as prioridades das demandas.

6 CONCLUSÃO

Apresentam-se dados sintéticos sobre a cooperação das OSCs com o governo federal, algumas mudanças ocorridas na legislação recente e sugestões de aprimoramento da arquitetura institucional e jurídica para fortalecer a atuação virtuosa das OSCs nas políticas públicas e na representação de interesses.

24. Como indicou Encarnación, “in the context of a failing political system, civil society, especially if it is large and expanding, can serve to undermine democracy. (...) democracy promoters have ignored the dependent nature of civil society’s political impact. Whether civil society helps or hinders democracy appears to depend not so much on the constitution of its individual components but rather on the nature and characteristics of the surrounding political environment” (Encarnación, 2003, p. 174). Para Berman (1997, p. 37) “we need to shift our focus back, in other words from looking at how social context shapes the performance of political institutions to looking at the crucial role played by political institutionalization in shaping the character and impact of civil society on political development. The most important difference between civil and uncivil politics and well-functioning and problematic democracies (...) is not to be found in an analysis of societal and cultural factors, but rather in an examination of political institutions”.

Nos últimos quatro anos, aproximadamente 45 mil organizações tiveram relação direta – com o recebimento de recursos para executar políticas ou com assento em instituições participativas ou indireta – com a outorga de titulações ou incentivos fiscais – com a administração federal, do atual universo de 300 mil OSCs.

Mostra-se que os principais objetivos dos 7,117 mil convênios analisados no sistema de convênios da administração federal são, em linhas gerais, para manutenção de unidades de saúde, ações de financiamento a eventos culturais, educacionais e científicos e ações de capacitação de segmentos sociais específicos. Apesar de o leque de ações ser diversificado, elas estão associadas a jurisdições ministeriais específicas, o que indica, por um lado, que tais políticas possuem certa relevância no âmbito da política ministerial e, por outro, que sua descontinuidade, seja por redução de recursos ou por redução da cooperação com OSC, teria efeitos nocivos à capacidade de implementação de políticas importantes da gestão federal.

A avaliação de gestores federais confirma, por diferentes razões, ser importante a cooperação com OSCs, tanto para incorporar seu conhecimento especializado e próximo das demandas de seus beneficiários, quanto para ampliar a capacidade de execução territorial das políticas, inovar e melhor informar os objetivos da gestão e dar legitimidade às decisões.

Na seção propositiva do texto, são indicados avanços recentes da legislação que regula a parceria entre OSCs e governos, com a aprovação da Lei nº 13.019/2014, que supera problemas recorrentes observados, principalmente ao definir instrumentos próprios – de fomento e de colaboração – adaptados à natureza jurídica de funcionamento das organizações. O novo marco também amplia as responsabilidades e as oportunidades para as fases de planejamento, seleção, execução, acompanhamento e prestação de contas das ações realizadas pelas organizações contratadas.

Sugeriu-se avançar na implementação de alternativas para monitorar execução de parcerias com OSCs. A estrutura atual é bastante vinculada aos aspectos procedimentais, e as burocracias públicas deveriam atuar mais focadas em resultados, para conseguir acompanhar a contento as parcerias celebradas com OSCs e evitar problemas para os governos e para as OSCs.

No âmbito da sustentabilidade, uma questão apontada foi a necessidade de abrir incentivos fiscais para indivíduos poderem doar para mais organizações, independentemente de projetos específicos, e criar o “Simples Social” – simplificação do sistema tributário para as OSCs e regular de forma clara os fundos patrimoniais. De forma complementar, ações que visem permitir o acesso aos dados e à produção de estatísticas sobre as doações privadas, os incentivos, as imunidades e isenções subsidiarão um diagnóstico mais preciso e apto a informar possíveis mudanças legais.

Por fim, avalia-se a necessidade de maior transparência das OSCs, tornando-as abertas ao escrutínio público sempre que houver ações executadas com recursos públicos. As organizações estão avançando no quesito transparência, mas ainda não tanto quanto é desejável.

Em termos mais amplos, argumenta-se que o debate sobre a relação entre OSCs e o fortalecimento da democracia precisa reinserir as instituições legislativas e partidárias como

interlocutoras essenciais. A discussão recente sobre ampliação das instâncias participativas e o correlato crescimento do papel da sociedade civil organizada não podem ofuscar a necessidade de conectar tais movimentos com a representação partidária.

A diversidade e o crescente ativismo societário indicado pelo crescimento das OSCs nas últimas décadas confere maior legitimidade à democracia, que poderá ser potencializada quando for possível divisar meios mais efetivos de interlocução entre os partidos, as OSCs, as instituições participativas e os cidadãos, tornando o sistema político mais responsivo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Rafael. **Parcerias entre Estado e sociedade civil**: velhas questões para uma nova dinâmica. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BERMAN, Sheri. Civil society and the collapse of Weimer Republic. **World politics**, Princeton, v. 49, n. 3, 1997.
- _____. Civil society and political institutionalization. **American behavioral scientist**, v. 40, n. 5, p. 562-574, 1998.
- BERMEO, Nancy. Civil society after democracy: some conclusions. *In*: BERMEO, Nancy; NORD, Philip (Eds.). **Civil society before democracy**: lessons from nineteenth century Europe. Lanham: Rowman & Littlefield, 2000.
- DYSMAN, Carolina. **Um estudo sobre a institucionalização das ONGs no Brasil**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- EDWARDS, Michael. **NGOs, states and donors**: too close for comfort? New York: Palgrave, 1997.
- ENCARNACIÓN, Omar. **The myth of civil society**: social capital and democratic consolidation in Spain and Brazil. New York: Palgrave, 2003.
- _____. Assisting the civil society and promoting democracy. *In*: EDWARDS, Bob. (Ed.). **The Oxford Handbook of Civil Society**. London: OUP, 2011.
- FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Sumário executivo da pesquisa sobre organizações da sociedade civil e suas parcerias com o governo federal**. Brasília: FGV, 2014.
- HAGE, Jorge. **Controladoria-Geral da União**. Brasília: Presidência da República, 29 jul. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/2PX0fY>>.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/6AFHe1>>.
- LANDIM, Leilah. **Experiência militante**: histórias das assim chamadas ONGs. **Lusotopie**, Paris, p. 215-239, 2002.

LARROUDÉ, Elisa; OLIVEIRA, Flávia Regina; PANNUNZIO, Eduardo. **Perspectivas para o marco legal do terceiro setor**. São Paulo: Gife, 2009.

LIMA NETO, Fernando. **O sentido das ONGs no Brasil: justiça social, filantropia e ecologia**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LOPEZ, Felix; ABREU, Rafael. **A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1.949).

LOPEZ, Felix; BARONE, Leonardo. **As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise dos convênios e organizações**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.896).

LOPEZ, Felix; BUENO, Natalia Salgado. **Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.778).

MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American journal of political science**, v. 28, n. 1, p. 165-179, Feb. 1984.

REIS, Elisa. (Org.). **ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

SALAMON, Lester. Government-nonprofit relations from an international perspective. *In*: BORIS, Elizabeth; STEURLE, C. (Eds.). **Nonprofits and government: collaboration and conflict**. Washington: Urban Institute Press, 2006.

STORTO, Paula. *et al.* **Modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade**. Relatório final. Brasília: MJ, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/xyS38q>>. Acesso em: 11 ago. 2014. (Série Pensando o Direito, n. 41).

TREZZA, V. O termo de parceria como instrumento de relação público-privado sem fins lucrativos: o difícil equilíbrio entre flexibilidade e controle. 2010. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LARROUDÉ, Elisa. **Accountability de organizações do espaço público não estatal: uma apreciação crítica da regulação brasileira**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2006.

LOPES, Laís *et al.* Fomento e colaboração: uma nova proposta de parceria entre Estado e organizações da sociedade civil. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. **Anais...** 2013. Brasília: CONSAD, 2013.

PANNUNZIO, Eduardo. Pautas para o aperfeiçoamento do fomento público às OSCs no Brasil. *In*: MENDONÇA, Patrícia *et al.* **Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil**. São Paulo: Editora FGV; Articulação D3, 2014. p. 167-179.

PESSOA, Leonel; TREZZA, Valéria. **Condições de possibilidade para um Simples Social**. Brasília: Ipea; MJ, 2014.

STORTO, Paula. A incidência do direito público sobre as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coords.). **Direito privado administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

AVALIANDO O MODELO DE GOVERNANÇA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS¹

Lucia Helena Salgado²
Eduardo Pedral Sampaio Fiuza³

1 INTRODUÇÃO

As agências reguladoras autônomas surgiram nos Estados Unidos na virada do século XIX para o XX, quando se começaram a identificar falhas de mercado como restrições à livre iniciativa. A maior parte das agências deste tipo, porém, foi criada no curso da política do *New Deal* durante a Grande Depressão dos anos 1930. Em contraste, no Brasil, a figura da agência reguladora autônoma surgiu como parte necessária de um processo inverso ao norte-americano, qual seja, a onda de privatizações de empresas operantes em serviços de utilidade pública (iniciada nos meados da década de 1990) que veio em resposta ao movimento internacional de reformulação do papel do Estado, liderado pela política adotada no governo Thatcher no Reino Unido. Aqui, no Brasil, tal como nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, o surgimento de entes do Poder Executivo com competências reguladoras representou uma flexibilização do modelo de separação de funções entre os poderes do Estado adotado pelos Estados Nacionais a partir da concepção de Montesquieu. Seu isolamento das pressões eleitorais, a partir dos mandatos fixos e não coincidentes de seus dirigentes, e seu modelo de atuação baseado em fundamentações técnicas capacitam as agências a transmitir um ambiente institucional estável e previsível para as decisões de negócios dos agentes econômicos (Barbosa-Gomes, 2006).

A onda de privatizações brasileira rigorosamente observou três fases, sendo a primeira iniciada com a devolução de empresas estatizadas ao setor privado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) durante o governo Sarney; a segunda institucionalizada no início do Governo Collor pela Lei nº 8.031/1990 que instituiu o Programa Nacional de Desestatização (mais tarde foi revogada e substituída pela Lei nº 9.491/1997). Esta segunda fase representou a transferência ao setor privado de segmentos constituídos durante as décadas de 1940 e 1950, quando o setor privado não tinha capital nem interesse para investir nestes segmentos, não obstante fossem atividades tipicamente privadas. A terceira fase, iniciada em meados dos anos 1990, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), representou

1. Os autores agradecem a Rafael Mourão e Pedro Johnson pelo excelente suporte na compilação e tabulação dos dados aqui reportados, e a um parecerista anônimo pelas valiosas sugestões. Erros remanescentes são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Coordenação de Regulação e Desenho de Instituições (Cordi) da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Professora Associada da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Cordi/Diest do Ipea.

o primeiro passo para a redução da prestação direta de serviços públicos pelo Estado brasileiro. Entre os seus objetivos, estavam (Brasil, 1997, Artigo 1º, incisos I e V):⁴

- reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- permitir que a administração pública concentrasse seus esforços nas atividades em que a presença do Estado fosse fundamental para a consecução das prioridades nacionais.

A Constituição de 1988 (CF/1988) marcou a mudança da inserção do setor público no espaço econômico, ao definir a livre iniciativa e a livre concorrência como fundamentos da ordem econômica. Há imensas implicações geradas pelo afastamento do Estado da gestão direta da atividade produtiva, principalmente a partir das emendas constitucionais de 1995, que abriram os mercados dos serviços públicos à iniciativa estrangeira. Com a revisão do papel ocupado pelo Estado no ambiente econômico, inaugurado no início da década de 1990, estabeleceu-se o novo desenho institucional composto pelas agências reguladoras, desenho este que traz, como garantias de independência de pressões e interesses outros que não o interesse público, a decisão colegiada por membros investidos de mandato e a impossibilidade de revisão desta decisão na esfera administrativa. As agências reguladoras passaram a cumprir o duplo papel de estruturar mercados, nos quais antes só havia a atuação estatal, e de garantir que estes mercados se pautassem por regras predefinidas. A concorrência é sempre o parâmetro que guia a atuação legal das agências em ambas as funções (Salgado, 2003).

A prestação desses serviços pela iniciativa privada foi prevista no Artigo 175 da CF/1988 e a delegação desta execução pelo Estado é regida por aquele artigo e principalmente pela Lei nº 8.987/1995, que veio regulamentar os regimes de concessão, permissão e autorização de serviços públicos. A titularidade jurídica dos serviços é do Estado, e este escolhe ser provedor direto ou delegar sua execução a terceiros. O Artigo 6º da Lei nº 8.987 estabelece que toda concessão ou permissão pressuponha a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, entendendo-se serviço adequado como aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”. O Artigo 29 da mesma lei incumbe ao poder concedente, entre outras tarefas, regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação; aplicar as penalidades regulamentares e contratuais; intervir na prestação do serviço; extinguir a concessão; homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas; cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão (*enforcement*); zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários; e incentivar a competitividade. O Artigo 30, parágrafo único, estabelece que a fiscalização do serviço seja feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada.

As agências reguladoras foram criadas como o instrumento do Estado responsável por garantir a aderência das empresas recém-privatizadas e das novas concessionárias e autorizadas de serviços públicos a políticas e metas traçadas pelo poder concedente.

4. Os incisos mantiveram redação e numeração idênticas na Lei nº 9.491/1997, ainda em vigor.

Nos dizeres de Bresser Pereira, principal formulador da reforma de Estado empreendida no governo FHC, é necessário distinguir três tipos de instituição na execução das atividades exclusivas de Estado:

as *secretarias formuladoras de políticas públicas*, que, no núcleo estratégico do Estado, em conjunto com os ministros e o chefe do governo, participam das decisões estratégicas do governo; as *agências executivas*, que executam as políticas definidas pelo governo; e as *agências reguladoras*, mais autônomas, que buscam definir os preços que seriam de mercado em situações de monopólio natural ou quase natural. As agências reguladoras devem ser mais autônomas do que as executivas porque não existem para realizar políticas do governo, mas para executar uma função mais permanente que é essa de substituir-se aos mercados competitivos (Pereira *apud* Giacomoni, 2013, grifo nosso).

Pode-se subdividir analiticamente também em três gerações o processo de criação de agências regulatórias federais, conforme descrito na figura 1.

FIGURA 1
Processo de criação de agências regulatórias federais brasileiras



Fonte: Martins (2006) *apud* Cunha e Rodrigo (2012).

Uma análise abrangente da efetividade das agências em cumprir sua missão requer, portanto, o entendimento de alguns aspectos de sua atuação.

- 1) Seus papéis estão bem definidos e há metas claras e mensuráveis a serem cumpridas?
- 2) Como é definida a qualidade da regulação e quem a fiscaliza?
- 3) Para cumprir suas funções, as agências gozam de autonomia política e financeira e são bem dotadas de recursos humanos e estrutura operacional para funcionar?
- 4) Suas decisões são cumpridas pelos agentes e não geram insegurança jurídica a eles? Como são garantidos os direitos de apelação e revisão de decisões?
- 5) Os processos de definição e revisão de regulação são públicos, transparentes, equânimes (não discriminatórios)?

Alguns desses aspectos encontram correspondência na lista de cinco princípios básicos norteadores na constituição dos entes regulatórios (Salgado, 2003):

- autonomia e independência decisória: elemento 3 anteriormente citado;
- ampla publicidade de normas, procedimentos e ações: elemento 5 anteriormente citado;
- celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores;
- participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas: elemento 5 anteriormente citado; e
- limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução:⁵ elementos 1, 2 e 4 anteriormente citados.

O Tribunal de Contas da União (TCU) foi encarregado em 2009 pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados de aferir a governança das agências reguladoras de infraestrutura (ANP, Anatel, ANTT, ANTAQ, Anac e ANA), de modo a identificar riscos e falhas estruturais que pudessem comprometer o alcance dos objetivos da regulação estatal, e propor soluções de natureza operacional e legislativa que viessem a fortalecer o modelo regulatório vigente. Em seu relatório, aprovado pelo acórdão 012.693/2009-9, bem como em outros relatórios temáticos (ex: 022.631/2009-0) o TCU se posicionou em relação aos quesitos acima.

Nas próximas seções, a partir das observações do TCU, traçaremos um quadro do modelo de governança regulatória, não só em relação às agências reguladoras de infraestrutura, mas também em relação às demais agências independentes federais e aos conselhos autônomos com governança semelhante, quais sejam, o Cade e a CVM. As seções seguem o mesmo roteiro do TCU:

- competências regulatórias;
- qualidade da regulação;
- autonomia;
- *enforcement*; e
- transparência e *accountability*.

5. Segundo Levy e Spiller (1996) *apud* Cruz (2009), a credibilidade e a efetividade da estrutura regulatória e sua capacidade de encorajar investimentos e apoiar a eficiência na produção e no uso de serviços variam com as instituições sociais e políticas de cada país. O desempenho desta estrutura pode ser satisfatório em uma ampla variedade de procedimentos administrativos, desde que três mecanismos sejam adotados:

- restrições substantivas sobre as ações discricionárias do regulador;
- restrições formais e informais sobre mudanças do sistema regulatório;
- instituições para reforçar estas restrições.

O desenho regulatório compreende tanto a governança como os incentivos. A estrutura de governança incorpora os mecanismos sociais úteis para restringir a ação discricionária do regulador e solucionar os conflitos que estas restrições causam. O objetivo dos reguladores independentes é assegurar compromissos críveis de respeito a contratos e de não expropriação de ativos, com isso estimular investimentos privados.

2 COMPETÊNCIAS REGULATÓRIAS

Segundo o Acórdão nº 012.693/2009-9 do TCU (TCU, 2011):

- a) Não há lacunas ou sobreposições significativas de competências regulatórias nos setores regulados pelas agências de infraestrutura. A principal exceção é a similaridade de competências entre a ANTAQ, as Autoridades Portuárias e o Conselho de Administração Portuária.
- b) Diretrizes estratégicas não foram fornecidas por conselhos para orientar os entes reguladores e orientar os objetivos de longo prazo a serem atingidos; destaque para o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, que passou oito anos inoperante.
- c) Recomendou-se que a Casa Civil adotasse ações para operacionalizar os conselhos com vistas ao fornecimento dessas diretrizes estratégicas e metas de longo prazo.

A definição de papéis nas agências reguladoras foi objeto de um acerbado debate no início do primeiro governo Lula. Naquele momento, deparando-se com diretorias de agências completamente nomeadas pelo governo anterior, no primeiro teste de transição político-partidária a que foi submetido o modelo de agências autônomas, a administração petista emitiu diversos sinais de que considerava excessivos os escopos de atuação destas agências e que era necessário rever a divisão de tarefas entre os ministérios e as agências, principalmente no que dizia respeito ao poder de conceder e autorizar a participação das empresas nos setores regulados (Binenbojm, 2006; Mueller, 2009). Na mesma época, foi discutido um Projeto de Lei Geral das Agências (nota de rodapé 6).

No que diz respeito à definição e ao exercício das competências, portanto, parece haver ainda uma necessidade de fortalecer os conselhos que traçam as diretrizes a serem perseguidas pelas agências. Este fortalecimento deve andar em par com o aperfeiçoamento dos controles sociais e do próprio padrão de aferição da qualidade regulatória, a qual pressupõe a definição clara das metas de qualidade a serem atingidas.

2.1 Qualidade da regulação

Sobre a qualidade regulatória, o TCU (2011) apontou o seguinte.

- 1) Ainda não há processo de gerenciamento de riscos formalmente institucionalizado nas agências reguladoras de infraestrutura.
- 2) A análise de impacto regulatório (AIR) não está formalmente institucionalizada no contexto regulatório brasileiro; as metodologias estão ainda sendo desenvolvidas pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação (PRO-REG) da Casa Civil.
- 3) As auditorias internas da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e da Agência Nacional de Telecomunicações

(Anatel) estão vinculadas hierarquicamente ao diretor-presidente ou diretor-geral das respectivas agências e não às diretorias colegiadas, em contraposição às boas práticas de auditoria; recomendou-se a readequação a estas normas.

O tema da *qualidade regulatória* é, de fato, um vetor primordial na agenda institucional de regulação para os próximos anos. Ele já compõe a agenda de política pública no Brasil desde o início de 2003 e diversas ações no primeiro governo Lula foram tomadas no sentido de dar continuidade ao processo iniciado com a criação das agências da primeira fase. Ainda na transição do governo FHC para o governo Lula, foi discutido e elaborado um anteprojeto de Lei Geral Orgânica para as agências regulatórias. Logo no início do primeiro mandato do presidente Lula foi constituído um grupo de trabalho para a discussão com especialistas e representantes da sociedade civil, como entidades de defesa do consumidor, Institutos de Defesa do Consumidor (Procons) e representantes de grandes consumidores.⁶

Esse percurso seguido no Brasil não difere de outras experiências e está em conformidade com o indicado pela teoria contemporânea da regulação econômica, uma vez que, partindo-se da premissa da assimetria de informação entre reguladores e regulados, o contínuo processo de aperfeiçoamento dos instrumentos de regulação pressupõe cuidados com a qualidade dos serviços providos.⁷ Assim como o regulador (principal) preocupa-se em escolher instrumentos para que o serviço final não só seja provido pelo ente regulado (agente), mas também o seja em padrão adequado de qualidade (que tende a ser reduzida quando regras regulatórias que estimulam a produtividade são adotadas). Semelhante preocupação vale para a sociedade (cidadãos contribuintes e/ou consumidores de serviços regulados), de quem é agente o próprio regulador – e seu principal –, no sentido consagrado por Hirschman (1983).

Aperfeiçoar a qualidade regulatória implica regular melhor, tornar mais eficiente e eficaz o processo regulatório. Isto requer fundamentalmente atender os princípios normativos da boa governança,⁸ a saber: transparência, participação social e prestação de contas, no ambiente regulatório, o que implica adotar o princípio da governança regulatória.

Jacobs e Ladegaard (2010, p. 7) definem *governança regulatória* como a implementação sistemática e operacional de políticas governamentais no modo de aplicação (*enforcement*) das competências regulatórias, visando à produção de regulações de qualidade, seguindo normas procedimentais rigorosamente adequadas ao sistema de valores de um modo de governo – tais como os processos democráticos. Tomando de empréstimo as referências frequentes que diversos atores políticos têm feito no Brasil, cabe incluir processos republicanos, em especial,

6. Logo no início do governo Lula, em 2003, criou-se um grupo de trabalho para analisar o quadro geral das agências reguladoras, iniciativa motivada pelo desconforto do governo com a ideia de agências autônomas da orientação dos ministérios e cujos dirigentes se encontravam no comando, tão logo assumiu o governo. Do diagnóstico realizado, evoluiu-se para a elaboração de um projeto de lei (PL), o PL nº 3.337/2004, em que se procurou equacionar os problemas identificados no diagnóstico, como a necessidade de se criar um marco geral para as agências, conferir maior controle social sobre elas e estabelecer melhor “divisão de tarefas” entre ministérios – que deveriam permanecer com o papel concedente – e agências – que deveriam manter a função reguladora e fiscalizadora. Havia ainda a previsão de criação de carreiras específicas e regras para a indicação de dirigentes, entre outras medidas. O projeto tramitou por anos no Congresso, chegou a tramitar em regime de urgência, incluído no Programa de Ação para o Crescimento (PAC) 1 e 2, no governo Dilma Russeff, até ser retirado pelo governo, por absoluta inviabilidade, em 4 de março de 2013.

7. A respeito ver, por exemplo, Laffont e Tirole (1993; 2000) e Joskow (1989; 2006).

8. Ver Guasch e Spiller (1999).

o mecanismo de freios e contrapesos e do devido processo legal, previstos na organização e no funcionamento da administração pública, tal como previsto na CF/1988.⁹

Jacobs e Ladegaard (2010) observam que a boa governança regulatória é fundamentada na visão de que assegurar a qualidade da regulação é um papel fundamental e essencial do governo e que as capacidades institucionais devem ser desenhadas em torno de uma visão clara acerca do papel apropriado da regulação para a sociedade.

De fato, essa abordagem tem sido seguida nas últimas décadas por boa parte dos países de maior nível de desenvolvimento, como demonstram os dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ao apontarem que, a partir da experiência norte-americana nos anos 1970, todos os 30 países que compõem a organização, incluindo o México, têm adotado desde os anos 1990 a análise de impacto regulatório, sendo esta ferramenta de avaliação considerada por todos eles o principal instrumento para o aperfeiçoamento de qualidade de suas práticas regulatórias. De acordo com a OCDE, nos anos 1980, apenas dois ou três de seus membros utilizavam alguma forma de AIR antes de finalizarem e implementarem novas medidas regulatórias, número este que passou para quatorze em 2000. Neste processo de disseminação em nível internacional, a utilização da ferramenta tem sido sempre associada a uma agenda de melhoria contínua da qualidade regulatória.¹⁰

3 AIR COMO FERRAMENTA E PROCESSO

De forma muito breve, define-se AIR como, simultaneamente, uma ferramenta e uma forma de processo decisório, utilizada para informar os tomadores de decisão quanto à melhor maneira de se regular – e até mesmo se regular é a opção adequada para a solução de determinado problema –, de modo a atender aos objetivos de políticas públicas estabelecidos.

Como ferramenta, a AIR analisa de forma sistemática os custos e os benefícios potenciais resultantes de uma intervenção governamental, com o intuito de que se opte por uma política que maximize o benefício líquido da intervenção (minimizando seus custos).

Na forma de processo decisório, a AIR é integrada a sistemas de consulta pública, desenvolvimento de políticas e elaboração de leis, como forma de comunicar aos tomadores de decisão, *ex ante*, os possíveis efeitos das propostas regulatórias, em um momento e de uma maneira que a informação realmente possa ser utilizada para aperfeiçoar a escolha regulatória.

O sucesso da implementação de um programa de AIR, entendida como um processo, dependerá tanto do rigor no emprego da metodologia analítica utilizada na avaliação dos efeitos esperados quanto da participação social na formulação e aplicação das políticas regulatórias. Ressalte-se que o processo de participação social – que não pode ser escamoteado em “falsa participação” ou participação simulada”, ao custo de se romper com a legitimidade do processo e perder-se a oportunidade de levantar informações valiosas para a realização do trabalho

9. Esses mecanismos foram instituídos em sua melhor acepção e de forma pioneira na história moderna da Constituição norte-americana, por inspiração dos escritos de Hamilton, Madison e Jay (1787-1788).

10. Essa parte do texto segue de perto Salgado e Holperin (2011).

empírico – contribuiu para elevar a qualidade e a acurácia da metodologia adotada, trazendo novas informações e dados a serem incluídos na ponderação dos efeitos de determinada proposta regulatória.

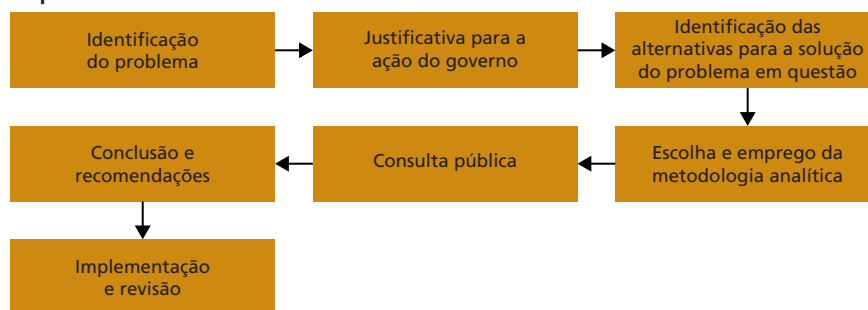
Desde 2007, o Brasil conta com um programa visando aprimorar a qualidade da regulação e desenhar uma agenda em prol da boa governança regulatória. No bojo do mesmo movimento que levou à proposição malograda de uma lei geral das agências reguladoras, foi promulgado o Decreto nº 6.062/2007, que instituiu o PRO-REG. Este programa, resultado de uma parceria entre a Casa Civil, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e os ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), pode ser considerado o marco que inaugurou uma agenda de melhoria regulatória no Brasil, conforme se observa no Artigo 1º do decreto:

Fica instituído o PRO-REG, com a finalidade de contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do governo federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados (Brasil, 2007).

Ainda que o texto do decreto não faça menção à adoção da AIR, a programação para 2010 incluía o “desenho de uma estratégia de implantação e institucionalização da AIR”, “o apoio na formulação de diagnóstico e implementação da AIR no contexto brasileiro e a elaboração de estratégias de instrução e disseminação em AIR” (Brasil, 2010). Ademais, constava no mesmo planejamento a “implantação de uma unidade de coordenação, acompanhamento e avaliação de assuntos regulatórios”, consoante com um dos eixos de atuação do programa, eixo este que tem como objetivo “promover a coordenação e o alinhamento entre as políticas públicas setoriais e os processos de regulação”. Esta iniciativa não teve desdobramentos imediatos, tendo em vista que durante o governo Dilma o tema qualidade regulatória não recebeu prioridade na agenda de governo e o programa manteve suas atividades em ritmo compatível com a ausência de apoio político do centro do governo.

Um processo ideal de AIR, adotado no esforço de aperfeiçoamento da qualidade regulatória, pode ser descrito tal como descrito na figura 2.

FIGURA 2
Estrutura processual da AIR



Fonte: adaptado de BRE (2011, p. 9).

Como recurso metodológico, a AIR deve ser utilizada para se avaliar alternativas de enfrentamento de problemas de política pública, verificando-se os custos e benefícios de cada alternativa, visando identificar aquela que resulte no maior benefício líquido. Com isso, busca-se avaliar a melhor maneira de atacar problemas de política pública em geral e de política regulatória em particular, ponderando-se custos e benefícios inerentes a cada ação. Quando se mencionam custos, refere-se aos custos administrativos e aos custos de cumprimento das regulações impostas (*compliance*) ao setor privado. Ambos precisam ser minimizados para o bem de uma regulação eficiente.

Quanto à metodologia analítica utilizada pela AIR, a análise custo-benefício (ACB) é notadamente a mais difundida, em virtude de sua clareza, sobretudo, para justificar a escolha regulatória. Contudo, diante da dificuldade de se mensurar e quantificar custos e benefícios em inúmeras situações, outros métodos foram desenvolvidos e têm sido adotados com sucesso,¹¹ de modo integrado e não excludente com a ACB, como as análises de custo-efetividade, testes de limiar, além de uma forma mais flexível de ACB.¹²

3.1 O desempenho do PRO-REG

São notáveis os resultados alcançados até o presente pelo programa diante da notória falta de apoio político a um projeto de reforma contínua dos procedimentos e modos de atuação do setor público brasileiro, de modo a ampliar a qualidade da regulação, fortalecendo a governança regulatória de forma geral. Em todas as experiências conhecidas ao redor do mundo, a condução pelo centro de poder do processo de aperfeiçoamento da governança regulatória é fundamental para o sucesso da iniciativa (Cordova-Novion e Jacobzone, 2010; Cunha e Rodrigo, 2012; Parker, no prelo). Conforme relata o PRO-REG em seu boletim de dezembro de 2013, por força dos estímulos, cursos de treinamento e parcerias desenvolvidas pelo programa, a ferramenta de AIR – condição *sine qua non*, como se disse, para o aperfeiçoamento da qualidade regulatória – vem sendo implementada como projetos-piloto conduzidos em nove agências reguladoras federais, a saber: Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Anatel, Agência Nacional do Cinema (Ancine), Aneel, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Além dessas, a Agência Reguladora de Serviços Delegados do Estado do Ceará (Arce) e a Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento (Mapa) também fazem parte da lista de projetos-piloto em implantação e com o apoio do PRO-REG.

Cunha e Rodrigo (2012), porém, são pessimistas em sua análise, ao observar as perspectivas brasileiras em panorama comparativo. Destacam a falta de interesse do governo central – até o presente – no programa de melhoria da qualidade regulatória, que impede a concreta institucionalização das boas práticas regulatórias na administração e o efeito de “contágio” de boas práticas, a partir de sua adoção pelas agências regulatórias federais para o conjunto da administração pública, conforme o projeto integral:

11. As experiências mais destacadas estão no Reino Unido, Holanda, Dinamarca, Austrália, Nova Zelândia e Canadá.

12. Análise custo-benefício “flexibilizada” (*soft cost-benefit analysis*), incorporando elementos qualitativos na análise sempre que custos ou benefícios não forem monetizáveis ou quantificáveis, mas puderem ser identificados de modo a serem considerados e cotejados na análise lado a lado com os demais aspectos, garantindo que todas as dimensões do problema sejam corretamente tratadas.

Entretanto, o PRO-REG tem sido razoavelmente exitoso em mobilizar um grupo de atores com diferentes interesses e conseguiu discutir com eles a relevância da regulação e sua qualidade. Em muitos sentidos, o PRO-REG facilitou a criação de uma iniciativa de baixo para cima, em vez de uma abordagem de cima para baixo (Salgado e Borges, 2010, grifo nosso).

A qualidade da regulação também requer um corpo técnico estruturado, dedicado, recrutado entre profissionais qualificados e com continuidade administrativa para se aperfeiçoar e consolidar uma cultura regulatória. Uma métrica útil para se avaliar as condições necessárias para este estoque de capital humano é a taxa de rotatividade da mão de obra. A partir dos dados do Siape (que excluem empregados terceirizados), a tabela 1 traz as taxas de rotatividade anuais¹³ da mão de obra calculadas para cada agência de 2000 a 2012. Ela mostra que os órgãos mais prejudicados pela falta de uma política de fixação de quadros nesse período foram o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), a ANAC e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). A Anvisa, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Anatel foram as agências com corpos técnicos mais estáveis.

TABELA 1
Taxa anual de rotatividade da mão de obra (2000-2012)
(Em %)

Agência	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ANA	-	7.14	14.59	10.97	9.79	10.86	10.81	5.70	4.96	4.40	5.46	2.15	1.09
ANAC	-	-	-	-	-	-	1.05	21.43	26.55	16.97	16.12	5.72	6.23
Anatel	1.20	0.75	7.75	5.71	4.43	4.39	2.93	5.82	1.83	7.27	2.77	4.30	1.35
Aneel	3.03	10.59	20.95	9.41	5.17	15.67	14.26	11.22	7.76	4.53	2.45	2.44	2.13
ANP	4.71	4.21	7.27	14.01	7.47	8.08	7.79	2.97	5.58	3.91	2.27	3.12	2.12
ANS	12.05	16.11	8.39	14.79	14.68	12.13	14.18	6.90	2.47	3.65	4.98	4.74	1.30
ANTAq	-	-	1.28	3.19	2.50	4.60	17.09	3.97	5.00	6.21	11.60	4.91	1.38
ANTT	-	-	1.35	6.04	4.68	8.32	10.26	5.73	8.44	8.20	11.02	4.41	3.82
Anvisa	2.18	1.43	1.73	3.25	2.42	2.27	1.69	2.15	1.27	1.77	1.23	1.29	0.38
Cade	9.52	9.88	12.00	19.05	29.55	20.75	25.69	13.45	27.35	30.63	19.82	13.91	14.74
CVM	0.00	0.00	5.03	2.26	1.85	3.16	3.77	2.37	1.67	5.69	1.97	2.29	4.23

Fonte: Data Warehouse (DW) Siapenet.
Elaboração dos autores.

A tabela 2 resume o quadro geral das agências analisadas ao longo da década. Nota-se que a proporção de servidores ativos permanentes de diversas origens aumentou quase monotonicamente durante o período, mas os requisitados de outros órgãos (que estão incluídos na soma anterior) têm perdido participação no estoque total de servidores ativos. Note-se ainda que as aposentadorias e a redução líquida do número de requisitados no governo Dilma Rousseff não foram compensadas por novas contratações, o que causou uma redução do quadro total de funcionários.

A tabela 3 consolida as despesas pagas de pessoal das agências e comissões reguladoras discriminadas por elemento de despesa. Esta tabela também reforça a marcada queda das contratações temporárias, terceirizações e requisições de pessoal de outros órgãos, principalmente depois de 2010.

13. Medidas como a razão entre o mínimo entre o número de empregados contratados e o de demitidos e a média entre o número inicial e o final de empregados.

TABELA 2
Força de trabalho não terceirizada das agências e comissões, por situação funcional (1999-2013)
 (Em número de funcionários)

Situação funcional	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aposentados e pensionistas	216	225	307	500	854	1.258	1.678	2.044	2.481	3.088	3.660	4.658	6.073	6.913	7.735
Ativo permanente (A)	2.736	7.484	18.595	19.413	19.360	19.004	24.187	32.174	40.847	43.950	45.337	46.549	45.967	45.210	44.288
Cargo de comissão natureza especial com vínculo (C)	1.700	2.997	4.350	6.300	7.583	9.691	10.789	10.182	11.462	11.521	11.370	11.049	10.548	10.031	9.294
Cargo de comissão natureza especial sem vínculo	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cedido	27	32	66	77	122	178	279	410	480	640	664	698	771	926	885
Celestista	-	1	12	12	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contrato temporário	1.180	1.562	1.879	3.040	3.576	3.358	3.167	1.489	784	152	49	12	19	-	-
Redistribuído ou provisório (P)	-	39	-	4	-	10	14	24	24	20	137	217	240	227	248
Requisitado (R)	7.090	8.649	9.197	12.357	14.715	15.780	14.429	12.043	8.629	8.272	7.766	6.696	5.133	4.847	4.223
Total	12.949	20.989	34.406	41.704	46.217	49.279	54.543	58.366	64.707	67.643	68.983	69.879	68.751	68.154	66.673
(A + C + P + R)/total de ativos	90,7%	92,5%	94,4%	92,6%	92,1%	93,0%	94,0%	97,3%	98,7%	99,6%	99,8%	99,7%	99,6%	99,7%	99,9%
(P + R)/total de ativos	55,8%	41,9%	27,0%	30,1%	32,5%	33,0%	27,5%	21,6%	14,0%	13,0%	12,2%	10,7%	8,6%	8,4%	7,7%

Fonte: DW Siapenet.
 Elaboração dos autores.

TABELA 3
Despesas pagas no grupo pessoal (2005-2013)
 (Em R\$ milhões correntes)

		Orçamento de pessoal									
	Elementos de despesa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total geral
1	Aposentadorias e reformas	36,6	41,9	48,7	57,4	82,5	98,9	115,1	123,5	133,3	737,8
4	Contratação por tempo determinado	59,7	43,9	18,0	5,4	2,3	0,2	0,0	0,0	0,0	129,5
92	Despesas de exercícios anteriores	8,9	9,3	4,9	4,4	2,3	8,5	1,9	5,2	5,6	51,0
13	Obrigações patronais	15,3	80,6	107,3	155,7	231,2	288,1	261,3	241,4	235,4	1.616,2
34	Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,5	7,6	0,0	0,0	22,1
16	Outras despesas variáveis – pessoal civil	0,8	1,0	1,8	2,6	3,0	3,0	3,1	3,1	3,5	21,9
8	Outros benefícios assistenciais	0,2	0,1	0,1	0,2	0,4	0,5	0,4	0,3	0,0	2,3
3	Pensões	7,1	8,7	10,4	12,2	16,4	19,4	21,2	22,8	24,9	143,2
96	Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado	64,0	38,4	34,5	37,4	61,0	55,7	31,2	22,5	15,9	360,7
91	Sentenças judiciais	4,7	5,3	5,0	3,7	1,6	2,9	3,5	2,5	0,7	29,9
11	Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil	276,0	385,9	539,6	762,2	1.122,4	1.367,2	1.249,5	1.179,7	1.177,2	8.059,7
12	Vencimentos e vantagens fixas – pessoal militar	0,0	0,0	0,9	0,9	1,4	0,7	0,1	0,0	0,0	4,1
	Total	473,3	615,2	771,1	1.042,1	1.524,6	1.859,8	1.694,7	1.600,9	1.596,5	11.178,4

Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>. Elaboração dos autores.

4 AUTONOMIA

A plena autonomia decisória das agências reguladoras requer a sua autonomia orçamentária e financeira e a capacidade de reter talentos e formar capital humano, o que inclui, por sua vez, um processo de nomeação de seus dirigentes realizado de maneira isenta. A este respeito, o Acórdão nº 012.693/2009-9 do TCU diagnosticou o seguinte (TCU, 2011).

A autonomia decisória das agências depende naturalmente, por um lado, da autonomia orçamentária e financeira, e pelo outro lado, do próprio processo de escolha e manutenção dos seus dirigentes.

- 1) Apesar de serem autarquias especiais e terem arrecadação de recursos próprios, as agências se submetem aos ditames gerais do processo orçamentário, sem qualquer prerrogativa em relação aos demais órgãos públicos; em particular, estão sujeitas a contingenciamentos e liberações intempestivas de recursos; propõe-se que sejam criados mecanismos ou instrumentos formais que propiciem maior estabilidade e previsibilidade na descentralização e nos recursos para as agências (sem que se entre em detalhes sobre quais seriam os mecanismos) e que seus orçamentos sejam desvinculados dos seus respectivos ministérios.

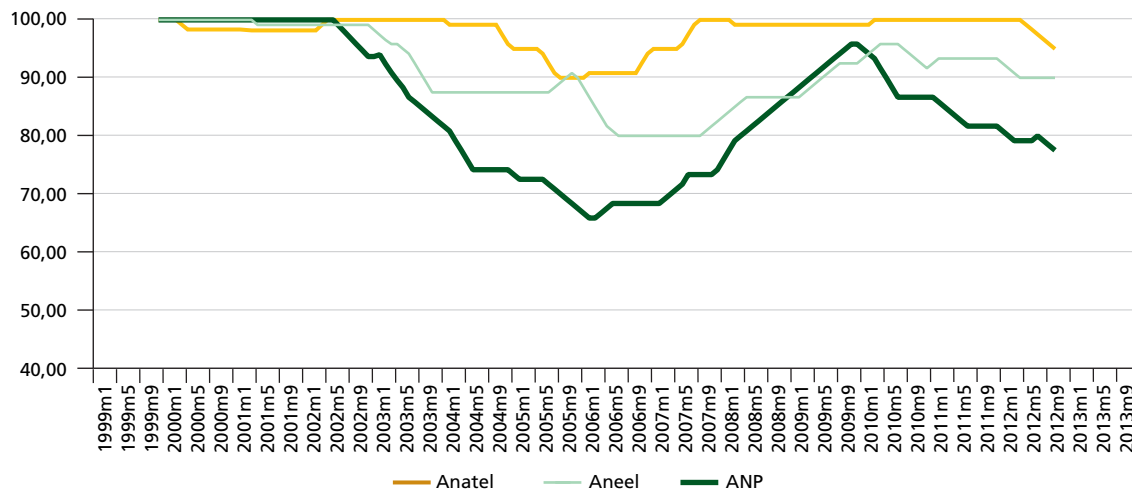
- 2) Os critérios formais para a indicação e nomeação dos dirigentes das agências são subjetivos, em dissonância com o caráter técnico do cargo que eles ocupam; por isso, o processo de sabatina no Congresso deveria ganhar extrema relevância, e se recomenda a adoção de uma rotina mais rigorosa na avaliação dos candidatos nas comissões do Senado.
- 3) O tempo de quarentena previsto para os dirigentes das agências (quatro meses) é curto para os moldes internacionais; sugere-se ampliá-lo para um ano.
- 4) A recondução é permitida em todas as agências reguladoras auditadas, o que, por um lado, cria o risco da captura por recondução, mas, por outro lado, propicia a continuidade das ações de regulação.
- 5) À exceção do regimento da Anatel, constatou-se que não estão previstos de forma clara nos regimentos das agências os critérios para a substituição dos conselheiros e diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou mesmo nos períodos de vacância que devem anteceder a nomeação dos novos diretores ou conselheiros. Recomenda-se a realização de estudos com vistas a fixar prazos para a indicação de nomes pelo Executivo federal, para que ela se dê com a antecedência necessária para evitar falta de quórum.

Essa análise é reforçada pelos números expostos neste estudo, os quais estendem os números do TCU às demais agências e conselhos e referem-se até 2012 ou 2013, conforme o caso.

Os gráficos de 1 a 5 retratam a evolução do preenchimento dos cargos de diretoria das diversas coortes de agências e conselhos, e a média geral do período analisado (1999-2013). Quanto mais alta a média de preenchimento, menor a probabilidade e a frequência de problemas de quórum na agência para suas decisões colegiadas.

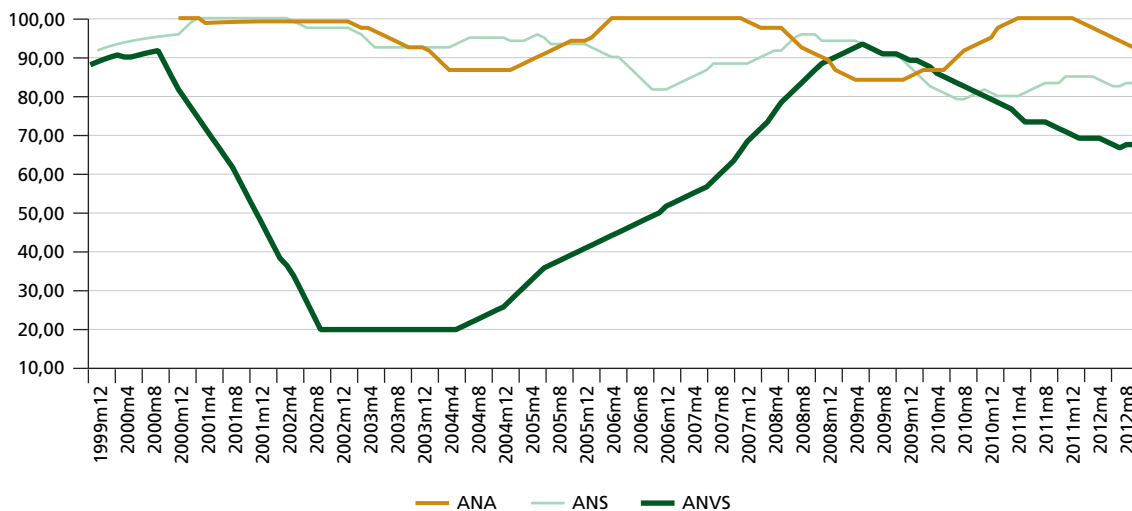
GRÁFICO 1

Média móvel bial de preenchimento de cargos de diretoria – agências reguladoras de 1ª geração (Em %)



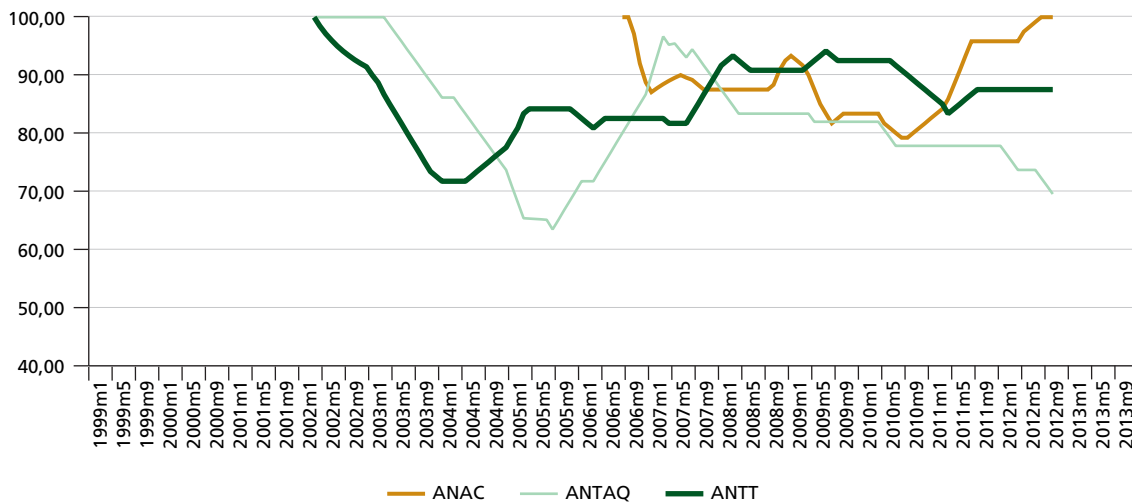
Fonte: DW Siapenet.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Média móvel bial de preenchimento de cargos de diretoria – agências reguladoras de 2ª geração
 (Em %)



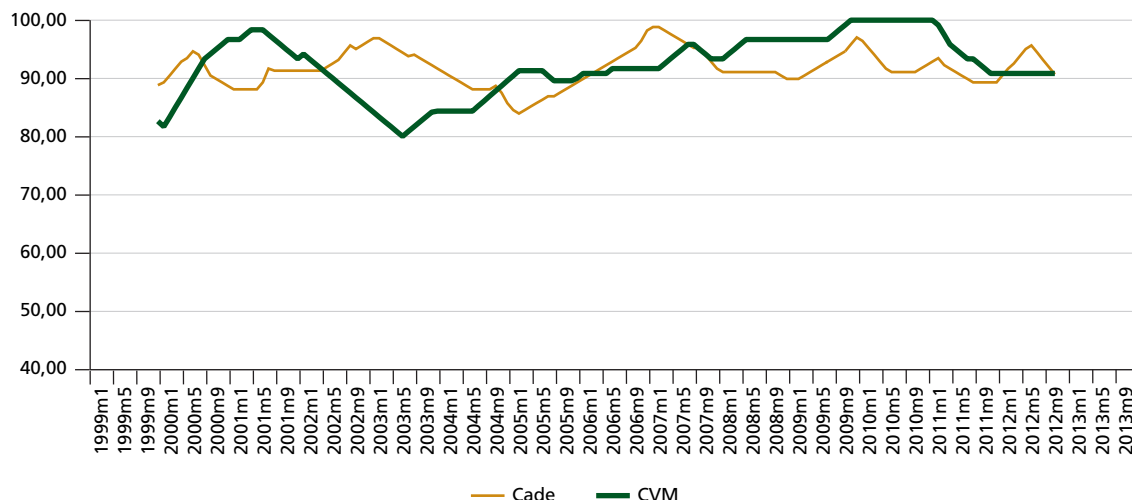
Fonte: DW Siapenet.
 Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
Média móvel bial de preenchimento de cargos de diretoria – agências reguladoras de 3ª geração
 (Em %)



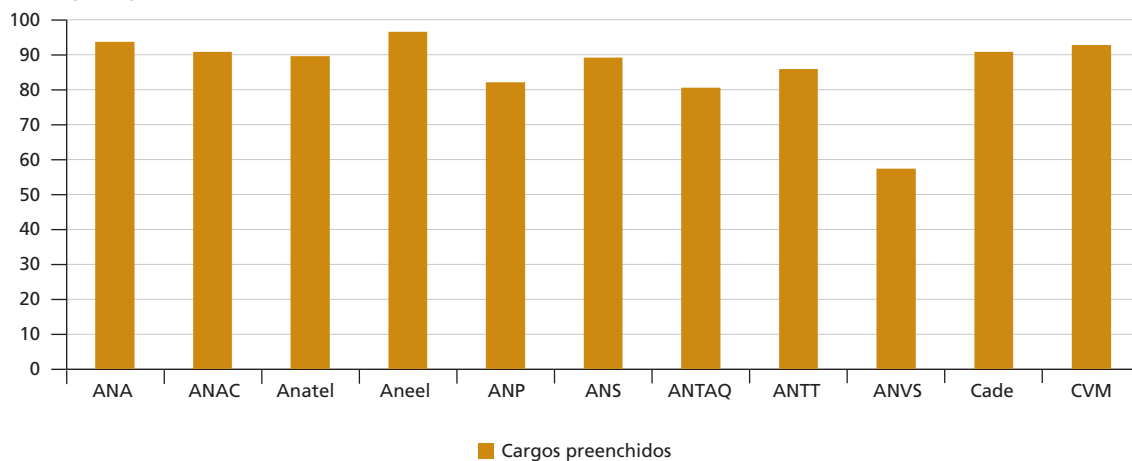
Fonte: DW Siapenet.
 Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4
Média móvel bial de preenchimento de cargos de diretoria – conselhos
 (Em %)



Fonte: DW Siapenet.
 Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5
Média de preenchimento dos cargos de diretoria das agências e comissões reguladoras (1999-2013)
 (Em %)



Fonte: DW Siapenet.
 Elaboração dos autores.

O gráfico 5 deixa claro que as agências mais prejudicadas pela demora no preenchimento de cargos (seja pelo atraso na indicação do Executivo seja pelas dificuldades políticas de tramitação do nome indicado) foram a Anvisa, a ANTAQ, a ANP e a ANTT. De modo geral, mas em particular para estas quatro agências, o momento mais crítico foi justamente a transição entre os governos FHC e Lula, quando os vales das séries foram os mais profundos. Este foi o sinal mais evidente da repulsa inicial do primeiro governo Lula ao modelo de agências autônomas.

Quanto à crítica do TCU ao método de nomeação de diretores, deve-se notar o seguinte: uma das dimensões da governança regulatória, que compõe a base do ambiente institucional em que operam as agências é a existência de regras claras para a nomeação de cargos de direção e o comprometimento com o preenchimento destes cargos. De fato, o legislador brasileiro cuidou de determinar que para todos os cargos de direção das agências, assim como para a autoridade de defesa da concorrência, fosse necessário, além da ilibada reputação, o notório saber específico sobre a matéria em que o dirigente (ou autoridade) passaria a exercer sua competência, uma vez sabatinado pela comissão específica do Senado Federal e, posteriormente, aprovado pelo plenário do Senado.

Não se pode julgar a adequação da formação de cada diretor ou conselheiro sem algum grau de subjetividade. Optou-se, portanto, por apenas aferir se a qualificação por titulação indica um preparo suficiente dos designados para os cargos. Tabulando as titulações por agência/ conselho, notou-se que, em média, 17% dos diretores/anos nomeados tinham apenas um ou mais diplomas de graduação e um terço tinha uma graduação mais uma pós-graduação *latu sensu* ou uma especialização. Outros 18% tinham diplomas de mestrado *stritu sensu* e 30% tinham doutorado. Portanto, apenas metade dos diretores/anos tinham pós-graduação *stritu sensu*, o que sugere uma qualificação aquém da necessária. Além disso, estes diplomas de pós-graduação estão desigualmente distribuídos. No Cade, por exemplo, 71% de seus titulares eram doutores, enquanto essa porcentagem era de zero na ANTT e Anvisa. Na Anvisa, na ANTT e na Aneel mais da metade de suas diretorias tinham apenas a graduação e uma especialização ou pós-graduação *latu sensu*.

TABELA 4
Titulação dos diretores e conselheiros

Órgão	Total	Maior grau					ND ¹ (%)
		Doutorado (%)	Mestrado sem <i>latu sensu</i> (%)	Mestrado com <i>latu sensu</i> (%)	Graduação sem <i>latu sensu</i> (%)	<i>Latu sensu</i> + graduação (%)	
ANA	44	40,9	0,0	9,1	11,4	38,6	0,0
ANAC	40	20,0	22,5	0,0	20,0	37,5	0,0
Aneel	95	29,5	0,0	11,6	6,3	52,6	0,0
ANP	98	32,7	17,3	9,2	22,4	18,4	0,0
ANS	75	9,3	5,3	5,3	29,3	41,3	9,3
ANTAQ	39	12,8	20,5	0,0	25,6	41,0	0,0
ANTT	56	0,0%	19,6	0,0	19,6	60,7	0,0
ANVS	38	0,0	7,9	10,5	15,8	60,5	5,3
Cade	162	71,0	18,5	0,0	8,0	2,5	0,0
CVM	60	6,7	6,7	20,0	33,3	31,7	1,7
Média	-	30,7	12,2	6,2	17,4	32,1	1,4

Fonte: DW Siapenet e currículos dos indicados anexos às mensagens de nomeação da Presidência da República enviadas ao Senado. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ ND: não disponível.

Parece evidente, a bem do fortalecimento da governança regulatória das agências, a urgência de regra disciplinando com maior clareza a indicação de dirigentes para cargos de chefia. Nesta linha, o PRO-REG comandou há tempos estudo, concluído e publicado, com o intuito de apresentar anteprojeto de lei ao Congresso com este propósito (Peci, 2010).

Uma referência internacional é a experiência chilena, com seu Sistema de Alta Direção Pública – um sistema integral que envolve seleção, formação, avaliação e desenvolvimento de altos executivos do setor público, construído com base em critérios de qualificação e transparência; no caso nacional, em nível estadual, a notável experiência da Arce – em que os requerimentos técnicos demandados para a indicação são muito estritos e os candidatos são submetidos a uma comissão avaliadora em um processo de seleção; e das instituições de ciência e tecnologia – em que operam comitês de busca.

Entende-se que, tendo contemplado uma rica análise dos casos de referência e uma ampla consulta a atores relevantes envolvidos no processo de aperfeiçoamento da qualidade regulatória no Brasil, o estudo realizado é bastante oportuno e apresenta enorme potencial de eficácia. Sua inclusão na agenda prioritária de projetos de lei (PLs) para 2015 colaboraria vivamente para reforçar o compromisso do país com a melhoria da qualidade regulatória.

São as seguintes suas principais características.

- 1) Instituição de comitês *ad hoc* independentes para divulgar, comunicar e captar candidatos aos cargos de diretores de agências, assim como para a avaliação das candidaturas e sugestão de listas tríplexes de nomes a serem encaminhadas ao (à) presidente da República.
- 2) Composição dos membros do comitê decidida pelo(a) ministro(a) supervisor(a) em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República.
- 3) Composição do comitê podendo ser composta pelos principais *stakeholders* do setor regulado, além de um representante de outra agência reguladora.
- 4) Comitês devem ter autonomia para decidir os meios de convocação.
- 5) Quanto aos requisitos mínimos de qualificação, é indispensável a exigência de comprovação de ampla experiência gerencial e técnica no setor e observação de princípios éticos e de probidade administrativa.
- 6) Reforçar a importância da sabatina no Senado, incluindo – para além do que consta do projeto – da apresentação de um plano de trabalho pelo candidato por ocasião da sabatina, a ser arquivado como documento de compromisso para futura avaliação de desempenho pelo próprio Senado.
- 7) Quanto aos gerentes superiores e superintendentes, recomenda-se que sua indicação seja de responsabilidade do conselho diretor das agências, valorizando-se as carreiras dos especialistas em regulação, observando-se processo de transparência e competição na seleção para estes cargos.

- 8) Recorrer a empresas especializadas de busca e seleção de executivos, de forma centralizada, ao nível do PRO-REG, quando necessário e também de forma transparente e competitiva.

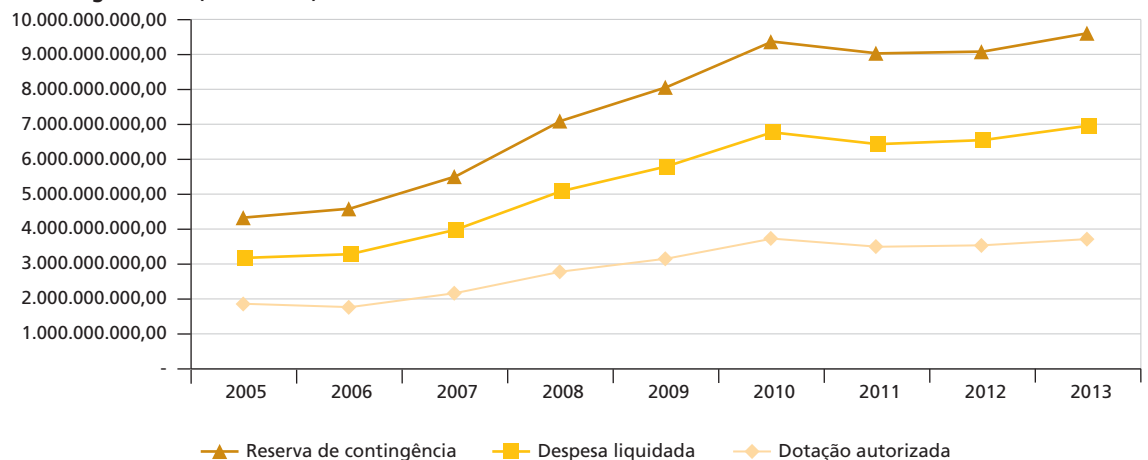
Acrescentam-se ainda as seguintes sugestões, elaboradas sobre as sugestões do TCU (2013).

- 9) A discussão da recondução trazida pelo TCU parece equivocada; o necessário é um conjunto de metas de desempenho a serem cumpridas pelo diretor em exercício, com um teste do tipo *pass or fail*. Se o mandatário passar, ele deve entrar automaticamente na lista final de indicados (admitindo que seja apresentada uma lista múltipla), caso contrário o nome dele fica descartado.

- 10) Além disso, a não indicação de diretores e conselheiros no prazo deveria trancar a pauta de matérias do Executivo no Senado; isto exigiria disciplina do(a) presidente da República em nomear a comissão julgadora e a publicação do edital. Mais precisamente, cada prazo não cumprido desta etapa paralisaria algum passo na tramitação das matérias de interesse do Executivo no Legislativo.

Quanto à autonomia orçamentária, nota-se, também com os números coletados para este estudo, um contínuo aumento da reserva de contingência das agências (gráfico 6), o que prejudica a execução dos recursos atribuídos a elas, mesmo quando elas são, em tese, autônomas financeiramente graças à arrecadação de taxas, multas e outras receitas próprias.

GRÁFICO 6
Dotação autorizada versus despesa liquidada versus reserva de contingência das agências e comissões reguladoras (2005-2013)



Fonte: Siga Brasil.

Reforça-se aqui, portanto, a visão do TCU de que a autonomia orçamentária e financeira das agências autônomas deve ser garantida contra contingenciamentos e outras manobras contábeis do Executivo.

5 ENFORCEMENT

Pelo menos desde 2008, o TCU monitora a arrecadação de multas administrativas por parte das agências reguladoras, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), do Banco Central do Brasil (BCB), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além do próprio Tribunal de Contas da União. Relatórios do TCU¹⁴ dão conta de baixíssimas porcentagens de arrecadação de multas, de inscrição de inadimplentes no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) e de ajuizamento de cobranças judiciais das multas nestas entidades (tabela 4). Concluiu-se que tais falhas aumentam o risco de prescrição dos créditos e reduzem a eficácia da ação de controle a cargo das entidades e órgãos analisados. No relatório aprovado em 2012, o TCU determinou aos órgãos envolvidos que incluíssem nos relatórios anuais de gestão referentes aos exercícios de 2012 a 2016 uma seção específica sobre o tema da arrecadação de multas, e fiscalizassem as ações de execução. A decisão estabeleceu também que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) iniciasse a inscrição dos inadimplentes no CADIN por multas aplicadas pelo tribunal.

TABELA 4
Arrecadação de multas administrativas (2008-2012)

Entidades	Número de multas	Montante aplicado	Valor arrecadado	Arrecadação (%)
Aneel	1.498	1.879.909,71	557.767,41	29,67
Anatel	25.776	7.339.265,27	399.194,55	5,44
Cade	113	2.941.435,26	183.993,27	6,26
ANP	32.815	1.024.359,13	147.050,46	14,36
ANTT	556.993	585.302,69	101.528,65	17,35
Anvisa	17.781	263.011,39	94.891,16	36,08
ANAC	17.855	140.424,89	60.215,68	42,88
ANS	13.244	1.135.940,48	47.507,15	4,18
SUSEP	3.186	11.978.594,73	45.383,15	0,38
CVM	7.196	1.148.997,41	19.404,74	1,69
ANTAQ	316	11.168,87	1.985,03	17,77

Fonte: Disponível em: <<http://migre.me/myGo8>>.

6 TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY

Quanto à transparência e *accountability*, o Acórdão nº 012.693/2009-9 do TCU trouxe os seguintes elementos (TCU, 2011).

14. Segundo o Acórdão nº 1.817/2010-Plenário do TCU, as porcentagens de recursos arrecadados em relação ao valor das multas administrativas aplicadas pelas agências reguladoras em 2010 eram respectivamente: 45,5% (ANTAQ), 36,1% (ANP), 31,6% (SUSEP), 26,0% (Aneel), 22,3% (ANTT), 17,55% (ANAC), 13,4% (Cade), 4,6% (TCU), 2,1% (ANS) e 1,1% (CVM) (1,1%). Além disso, estes órgãos tinham baixas porcentagens de inscrição dos inadimplentes no CADIN: Cade (66,2%), ANP (33,8%), Anatel (30,3%), CVM (16,6%), Anvisa (12,6%), ANA (5,9%), Aneel (3,7%), ANS (1,4%), ANTT (0,5%), ANAC (0,3%), SUSEP (0,3%). Esta constatação levou a um monitoramento constante do desempenho desta arrecadação: "entendeu-se relevante determinar às respectivas entidades que, nos relatórios anuais de gestão, referentes aos exercícios de 2012 a 2016, inserissem em seção específica o tema 'arrecadação de multas' " (Relatório TC 029.692/2013-0).

- 1) Apesar de algumas agências possuírem setores dedicados ao assessoramento de comunicação, falta uma política formal para divulgação dos principais atos e decisões regulatórias e seus impactos, pois a divulgação tem sido basicamente por meio de ações incipientes e reativas.
- 2) Há grande diversidade de procedimentos utilizados pelas agências para dar transparência ao seu processo decisório, com diferentes graus de maturidade e alguns casos de transparência insuficiente; a Aneel foi apontada como referência a ser imitada.
- 3) Inexistência de tratamento uniforme e de padronização mínima na aplicação dos processos de audiências e consultas públicas; recomendou-se o estabelecimento em norma de prazos razoáveis para disponibilização dos relatórios de análise das contribuições recebidas nas consultas e audiências públicas e a padronização mínima destes processos de consulta em relação a prazos e requisitos de documentação.

O quadro 1 sintetiza melhor os principais pontos fracos do arcabouço de transparência e *accountability* das agências.

QUADRO 1

Níveis de transparência dos processos decisórios nas agências de infraestrutura

	Calendário anual de reuniões da diretoria	Pautas/documentos dos assuntos a serem deliberados nas reuniões públicas e da lista de processos a serem julgados	Transmissão via internet das sessões deliberativas da diretoria	Registro dos atos ordinários das decisões exaradas nas reuniões da diretoria	Atas das reuniões da diretoria	Sistema de acompanhamento processual eletrônico
ANTT	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
ANTAQ	Sim (semestral)	Não	Sim	Não	Sim	Sim
ANAC	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim
ANP	Sim (mensal)	Sim ¹	Não	Sim ¹	Sim ¹	Sim ¹
Anatel	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Aneel	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: TCU (2013).

Nota: ¹ Funcionalidade existente, porém de difícil acesso pelo usuário final.

Obs.: critério é a disponibilização de documentos na internet.

Em relação à participação social no processo de AIR, recomenda-se tornar públicos os resultados obtidos em processos de consultas e envolver extensivamente os *stakeholders*, que não se resumem aos agentes regulados, mas referem-se a todos os atores sociais atingidos pelas normas regulatórias. Note-se que estas recomendações foram previstas pelo legislador brasileiro, que definiu em todos os marcos legais das agências a realização de consultas e audiências públicas e estes processos de muito estão incorporados às suas práticas, como se observa na tabela 5.

TABELA 5
Consultas e audiências públicas (1998-2013)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total por agência
Aneel	18	13	11	11	33	53	52	51	41	65	94	114	114	90	124	149	1.063
Anatel	-	19	86	68	97	64	112	75	102	90	64	49	60	74	54	54	1.068
ANP	-	-	-	-	-	3	6	16	15	24	20	23	31	35	20	37	230
Anvisa	-	-	118	103	110	109	92	99	95	119	76	101	121	67	80	69	1.359
ANS	-	-	-	5	2	8	4	2	3	3	2	1	5	10	6	1	52
Ancine	-	-	-	-	3	11	1	2	3	7	6	2	3	4	8	0	50
ANTT	-	-	-	-	-	11	11	9	23	24	24	8	8	13	11	21	163
ANTAQ	-	-	-	-	-	-	-	8	-	4	1	11	7	3	2	12	48
ANAC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18	15	30	28	23	31	24	169
Total por ano	18	32	215	187	245	259	278	262	282	354	302	339	407	319	336	367	4.202

Fonte: *sites* das agências.
Elaboração dos autores.

Esse fenômeno pode ser conferido e acompanhado nos *sites* das agências reguladoras, nos quais se percebem diferenças de qualidade e de profundidade nas consultas realizadas, mas é uma dimensão da AIR incorporada nas rotinas das agências brasileiras.

Isso não significa dizer que esse processo não possa e não deva ser aprimorado. A revolução tecnológica do século XXI criou novas possibilidades de participação, reduzindo os custos de organização e possibilitando novas formas de democracia direta, como a ideia de *governança digital*.¹⁵ Hoje é possível realizar processos de consulta pública, referendos, plebiscitos, manifestações, proposições de PLs de interesse popular e regulações, ações civis públicas e inúmeras outras ações coletivas sem os custos de deslocamento e comprometimento de horas furtadas ao trabalho ou ao lazer, tão somente pela disponibilidade das ferramentas de comunicação eletrônica. A revolução proporcionada pelas redes sociais e toda a forma de comunicação digital redesenha as possibilidades de democracia direta, ampliando em escala sequer imaginada anteriormente, o potencial de expressão de vontades, satisfações, insatisfações, reações, opiniões, contribuições e toda a sorte de manifestações individuais. Cabe ressaltar que a revolução proporcionada pelos recursos de comunicação eletrônica libera o cidadão de pretensas formas (autodeclaradas ou determinadas por medidas do tipo *top-down*) de “representação da sociedade civil”, permitindo que, o espaço previsto constitucionalmente pela democracia direta, como forma complementar à representação parlamentar, o seja predominantemente pelos próprios cidadãos.

Aperfeiçoar a qualidade regulatória na incorporação de maior participação social, prestação de contas e permeabilidade das decisões aos anseios e às percepções dos *stakeholders* implica

15. O termo “governança digital” foi utilizado pelo então candidato à presidência da República Eduardo Campos, em sua última entrevista, para o Jornal Nacional, em 12 de agosto de 2014 (véspera de sua morte), referindo-se justamente à necessidade de se intensificar os mecanismos de interação do governo com a sociedade, potencializando a participação social.

que consultas e audiências públicas previstas nas legislações das agências incorporem de forma sistemática e ampla todos os recursos eletrônicos. Note-se que isso ocorre de forma tímida nas consultas, das quais é possível ao cidadão participar por meio de correio eletrônico, mas seria necessário estender estes procedimentos para as audiências e ampliar o mecanismo de consultas (conforme detalhado a seguir), promovendo a transmissão da audiência pela internet e a possibilidade de envio e obtenção de resposta às questões por meio de redes sociais, *e-mails* e SMS.

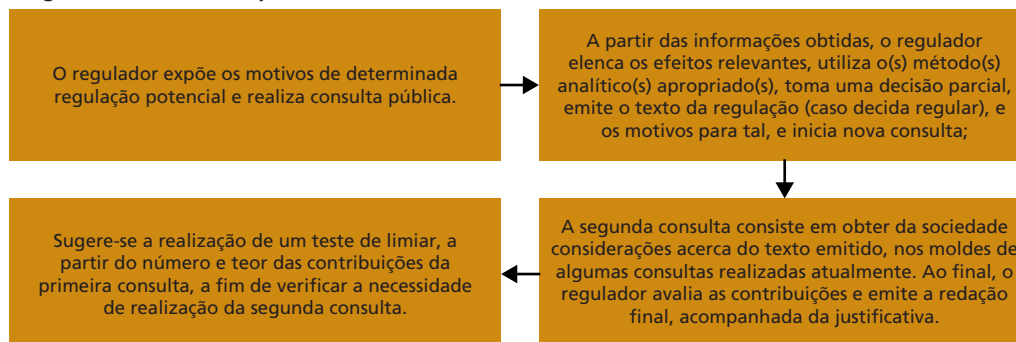
Sobretudo nas audiências públicas, previstas por lei e realizadas regularmente pelas agências reguladoras em suas sedes, distantes geograficamente da maioria da população brasileira, o problema da organização dos grandes grupos e a assimetria de custos entre regulados e o restante da sociedade – que se pode representar pela figura do cidadão/consumidor – ainda se faz presente com bastante evidência. A utilização inteligente de tecnologia de informação e comunicação digital reduziria a próximo de zero o diferencial de custo de participação entre grandes e pequenos grupos, tornando mais equânime a participação social e, portanto, mais justa e democrática o processo de tomada de decisão. Um contingente maior da sociedade poderia acompanhar o processo de tomada de decisão regulatória – e tomar parte dele.

As tecnologias digitais de comunicação disponíveis em rede no século XXI redesenharam o problema da ação coletiva, reduzindo de forma dramática os custos de participação individual. Este fenômeno traduz-se em um “empoderamento” do cidadão/consumidor e desenvolvimento de formas contemporâneas de democracia direta, distintas das representações corporativas do início do século passado – que desdenharam da representação liberal-democrática – e são agora hiperlegitimadas pela afinidade que apresentam com o modo de vida, os valores e as iniciativas das novas gerações. Ademais, lembre-se que todas estas formas de democracia direta, complementares à representação parlamentar, são previstas constitucionalmente (CF/1988) no Estado de direito democrático e, como tal, tendem a legitimá-lo e reforçá-lo.

O governo federal também dispõe de outro poderoso instrumento de empoderamento do cidadão: o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SINDEC). Os dados coletados por este sistema permitem traçar diagnósticos dos principais problemas regulatórios nos diversos setores regulados. Este mecanismo de retroalimentação ainda é subutilizado, em parte porque não há um mecanismo institucionalizado de utilização de índices de satisfação dos consumidores como metas a serem aferidas nos contratos de concessão e de autorização.

Finalmente, é importante que os instrumentos de consultas e audiências públicas sejam incorporados no processo de análise de impacto regulatório como verdadeiro instrumento de subsídio para a tomada de decisão, desdobrando-se preferencialmente em duas fases de consulta: uma primeira, em que os principais aspectos do problema e as alternativas de solução são expostas e subsídios são recolhidos para fundamentar a análise; e uma segunda, em que proposta(s) é(ou são) submetida(s), à consideração do público, que apresenta críticas e sugestões. Note-se que esta segunda fase não necessariamente terá de ocorrer, dado que se o público não concordar com as propostas regulatórias ou soluções que surgirem na primeira fase, o processo decisório poderá encerrar-se ali mesmo. O procedimento, inspirado na experiência britânica de consultas em duas fases para tomada de decisão em AIR, segue esquematizado na figura 3.

FIGURA 3
Sugestões de consultas públicas



Elaboração dos autores.

7 CONCLUSÕES

A agenda de melhoria regulatória é muito mais complexa que parece a princípio. A partir dos diagnósticos traçados neste capítulo, elencam-se a seguir as principais diretrizes de atuação do próximo governo no sentido de aperfeiçoar o modelo de governança das agências reguladoras.

- 1) Necessidade de garantir autonomia orçamentária e financeira das agências, eximindo-as de contingenciamentos.
- 2) Aperfeiçoar o método de seleção e nomeação de diretores das agências.
- 3) Reforçar os quadros de pessoal das agências com mais concursos e política de retenção de talentos, em especial aquelas com maior rotatividade de pessoal.
- 4) Aumentar os níveis de transparência e *accountability* dos processos regulatórios.
- 5) Difundir as melhores práticas de avaliação de impacto regulatório.
- 6) Padronizar as práticas de governança das agências, seguindo modelos, por exemplo, do próprio TCU.
- 7) Reforço e apoio ao funcionamento dos conselhos que devem traçar as diretrizes e políticas setoriais para o funcionamento e atuação das agências.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA GOMES, Joaquim B. Agências reguladoras: a “metamorfose” do Estado e da democracia: uma reflexão de direito constitucional e comparado. *In*: BINENBOJM, Gustavo. (Org.). **Agências reguladoras e democracia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- BINENBOJM, Gustavo A. **Agências reguladoras e o poder normativo**. São Paulo: Ed. Baraúna, 2006.

BRASIL. Lei nº 9.491/1997, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, 1997.

_____. Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/xDPnCK>>.

_____. **Balanco de ações do PRO-REG e programação para 2010.** [s.l.], 2010.

BRE – BETTER REGULATION EXECUTIVE. **Impact assessment toolkit:** a guide to undertaking an impact assessment and completing the IA template. Crown, Feb. 2011.

CRUZ, Verônica. Estado e regulação: fundamentos teóricos. *In:* RAMALHO, Pedro I. S. (Org.) **Regulação e agências reguladoras:** governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa; Casa Civil, 2009.

CORDOVA-NOVION, Cesar; JACOBZONE, Stephane. **Strengthening the institutional setting for regulatory reform:** the experience of OECD Countries. Paris: OCDE, 2010. (Working paper, n. 19). Disponível em: <<http://goo.gl/dUvCSP>>.

CUNHA, Bruno; RODRIGO, Delia. **Regulatory governance in Brazil:** inconsistent coordination, institutional fragmentation and halfway reforms. *In:* BIENNIAL ECPR, 4., 2012, Exeter. **Anais...** Exeter: University of Exeter, 27-29 June 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/IK8hKf>>.

_____. **Assessing regulatory governance and patterns of regulatory reform in Brazil.** [s.l.]: Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione, 2013. (I paper dell'Osservatorio, n. 4/2013).

GIACOMONI, James. **Contrato nº 5/2012:** recursos humanos das Agências Reguladoras – situação atual, diagnóstico e recomendações. Brasília: PRO-REG, mar. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/9bbXaG>>.

GUASCH, J. Luis; SPILLER, Pablo. **Managing the regulatory process:** design, concepts, issues, and the Latin America and Caribbean story. Washington: World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1999.

HAMILTON Alexander; JAY, John; MADISON, James. **Reader's guide, constitutional cross-reference, index, and glossary by George W. Carey and James McClellan.** Indianapolis: Liberty Fund, 1787-1788. The Federalist Papers.

HIRSCHMAN, Albert O. **De consumidor a cidadão:** atividade privada e participação na vida pública. Rio de Janeiro: Ed. Brasiliense, 1983.

JACOBS, Scott; LADEGAAR, Peter. **Regulatory governance in developing countries.** Washington: International Finance Corporation; World Bank, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Ky71Hi>>.

JOSKOW, Paul. Regulatory failure, regulatory reform and structural change in the electric power industry. **Brookings Papers: microeconomics**, 1989. p. 125-199. Disponível em: <<http://goo.gl/Ydwos2>>.

_____. **Incentive regulation in theory and practice: electricity distribution and transmission networks**. Washington: MIT Press, 21 Jan. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/YW1nBH>>.

LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. **A theory of incentives in regulation and procurement**. Cambridge: MIT Press, 1993.

_____. **Competition in telecommunications**. Cambridge: MIT Press, 2000.

LEVY, Brian; SPILLER, Pablo. **Regulatory institutions and commitment: comparative studies of telecommunications**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MARTINS, Humberto F. Uma teoria da fragmentação de políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. *In*: MOTTA, P. R., PIMENTA, R.; TAVARES, E. (Eds.). **Novas ideias em administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MUELLER, Bernardo. Instituições e salvaguardas no sistema regulatório brasileiro. *In*: **Regulação e agências reguladoras**. Brasília: Governança e Análise de Impacto Regulatório Casa Civil; Anvisa, 2009. p. 107-124.

PARKER, David. Aula magna: fundamentos empíricos para formulação de políticas. *In*: SALGADO, L. H.; FIUZA, E. P. S. **Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória**. Rio de Janeiro: Ipea. No prelo.

PECI, Alketa. Sistema de seleção de diretores e do pessoal de gerência superior das agências reguladoras. *In*: PROENÇA, Jadir D. (Org.). **PRO REG: contribuições para a melhoria da qualidade da regulação no Brasil**. v. 2. Brasília: Semear Editora/Presidência da República, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/QIJLd0>>.

PEREIRA, Luiz C. B. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Mare, 1997. (Cadernos Mare da reforma do estado, v. 1). Disponível em: <<http://goo.gl/Csjkwc>>.

SALGADO, L. H. **Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2003. (Texto para Discussão, n. 941). Disponível em: <<http://goo.gl/yXVIg7>>.

SALGADO, L. H.; HOLPERIN, M. M. **Análise de impacto: ferramenta e processo de aperfeiçoamento da regulação**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/d9eYLz>>.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. AC-2261-35/11-P. Disponível em: <<http://migre.me/mDOPv>>. Brasília, 2011.

_____. **Ficha-síntese sobre as contas do governo da República: exercício 2013**. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/t8XuiA>>.

UMA BREVE NOTA SOBRE FINANCIAMENTO PRIVADO DE LONGO PRAZO E INVESTIMENTOS

Gabriel Godofredo Fiuzza de Bragança¹

1 INTRODUÇÃO

Diante de um quadro fiscal cada vez mais desafiador, o desenvolvimento e o crescimento econômico do Brasil demandará a participação cada vez mais próxima do setor privado. Entretanto, a atração dos investimentos privados para projetos de interesse públicos demanda tanto o melhor entendimento da lógica dos investidores quanto o desenho de instrumentos financeiros que estimulem, por meio de incentivos corretos, a participação destes. Este breve capítulo chama atenção para três áreas de pesquisa relevantes nesta direção: *i*) a atenção às instituições e ao risco regulatório; *ii*) o melhor entendimento dos determinantes do financiamento de longo prazo no país; e *iii*) a estruturação de títulos de impacto social (*social impact bond* – SIB, em inglês).

Esses três amplos campos de pesquisa podem subsidiar – ao longo dos próximos anos – propostas inovadoras para contornar as limitações orçamentárias ao investimento, tanto em infraestrutura quanto em um grupo específico de projetos sociais.

2 O RISCO DE INTERVENÇÃO REGULATÓRIA

O National Audit Office (NAO, 2002) define dois tipos distintos de risco regulatório. O primeiro é denominado de risco do modelo regulatório e está relacionado à regra tarifária em uso (teto tarifário; taxa de retorno etc). O segundo tipo de risco regulatório pode ser denominado como risco de intervenção regulatória e diz respeito aos riscos associados a eventos particulares e/ou à ação do regulador. Esta segunda forma de risco tem sido objeto de grande discussão no Brasil e merece agenda de pesquisa mais aprofundada. O restante desta seção ocupar-se-á exclusivamente do risco de intervenção regulatória.²

Existem atualmente duas linhas de pesquisa predominantes nessa área. A primeira examina se intervenções regulatórias inesperadas e imprevisíveis pelo mercado (choques regulatórios) aumentam a volatilidade dos retornos da firma regulada e, conseqüentemente, o custo de captação.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Em Camacho, Bragança e Pasin (No prelo), discute-se a literatura do risco de modelo regulatório em maiores detalhes.

Por exemplo, Antoniou e Pescetto (1997) encontram evidências de forte relação entre intervenções regulatórias não antecipadas e risco sistemático (beta) do setor inglês de telecomunicações. Robinson e Taylor (1998a; 1998b) examinam o impacto de anúncios inesperados de mudança nos processos de revisão tarifária do setor elétrico inglês e concluem que estes ocasionaram aumento significativo da volatilidade dos preços das ações. Apesar de os estudos mencionados não avaliarem o impacto no beta diretamente, a elevação da volatilidade pode ser indicativo de aumento no custo de capital destes setores. Mais recentemente, Luthi e Wustenhagen (2012) usam abordagem de desenho de experimentos e corroboram a relevância do risco regulatório para um conjunto de projetos de energia solar na Europa. Neste artigo, referem-se a “risco de política pública”.

Analisando-se o caso brasileiro, Bragança, Pessoa e Rocha (No prelo) valem-se de modelagem empírica de finanças para avaliar o impacto de duas intervenções regulatórias realizadas respectivamente pelas agências reguladoras dos setores elétricos (Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel) e de telecomunicações (Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel). Os autores encontram resultados que sugerem que intervenções governamentais podem afetar de maneira significativa e persistente a volatilidade dos setores diretamente atingidos pelas intervenções. Além disso, encontram-se evidências de contágio entre os setores.

A segunda linha de pesquisa em risco regulatório procura medir o impacto de variáveis institucionais (governança ou mercado financeiro) no custo de captação dos países. A importância das instituições para o crescimento econômico, de maneira geral, e para o barateamento da dívida de governos e empresas é tema que vem ganhando importância nos últimos anos. Rocha *et al.* (2014) partem desta abordagem institucionalista, ao testarem empiricamente o efeito de indicadores de governança e profundidade do mercado financeiro no custo de captação internacional de empresas de países emergentes. Estes trabalhos sugerem que empresas sediadas em países com melhor governança – segundo os critérios do Banco Mundial – e/ou mercados financeiros mais desenvolvidos têm menor custo de captação. O resultado persiste ainda que o efeito do risco país seja isolado.

Existe importante espaço para pesquisas que busquem mensurar e entender o risco regulatório, que contribui para sugestões de políticas públicas que visem à diminuição desta fonte de risco nos setores de infraestrutura no Brasil. Note-se que o aumento de risco de determinado setor aumenta o custo de financiamento das empresas que o integram. O estudo dos determinantes do risco regulatório e a mensuração de seus efeitos contribuem para o aprimoramento das políticas públicas setoriais, na medida em que contrapõem aos objetivos primordiais da política seus efeitos indiretos nos investimentos do setor.

3 O FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO

Outra área de relevância é o entendimento do mercado privado de financiamento de longo prazo no Brasil. Esta linha de pesquisa tem como objetivo aprofundar o entendimento do mercado de capitais brasileiro e sugerir medidas que aumentem a participação do capital privado no financiamento de investimentos de infraestrutura.

O impacto positivo entre o aumento quantitativo e qualitativo do investimento em infraestrutura no crescimento econômico é bem documentado na literatura macroeconômica (Aschauer, 1989; Sanchez-Robles, 1998; Canning, 1998; Demetriades e Mamuneas, 2000; Esfahani e Ramirez (2003); Calderón e Serven, 2004), bem como o impacto sobre a distribuição de renda e a diminuição da pobreza (Estache, Foster e Wodon, 2002; Calderón e Chong, 2004). Segundo relatório do Banco Mundial (World Bank, 2007), uma das maneiras de revitalizar os investimentos em infraestrutura no Brasil e em seus pares emergentes inclui o incentivo a uma “maior” e “melhor” participação de investimentos privados nas outorgas de concessões e eliminações de ineficiências e gargalos.

Uma recente iniciativa na direção de diminuir os gargalos ao financiamento de projetos de infraestrutura consiste na publicação da Lei Federal nº 12.431/2011 e de algumas alterações subsequentes. Criou-se categoria específica de títulos corporativos que atribuem benefícios fiscais a seus investidores, com o intuito de facilitar e incentivar o direcionamento de recursos a projetos de investimento de longo prazo, em especial na área de infraestrutura (transportes, logística, energia, aeroportos, portos, saneamento básico, entre outros exemplos) e pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I). Além disso, estes títulos incentivados visam atrair recursos estrangeiros e alongar o prazo médio dos títulos negociados no mercado doméstico brasileiro. Neste sentido, a lei garante aos investidores não residentes no país – localizados fora de “paraísos fiscais” – alíquota zero para o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF) e para o imposto sobre a renda incidente sobre os rendimentos dos títulos. O benefício fiscal a pessoas físicas e jurídicas residentes no país corresponde respectivamente a alíquotas de 0% e 15% para o imposto sobre renda incidente.

O conhecimento mais aprofundado tanto da oferta quanto da demanda pelos títulos corporativos brasileiros – como também dos demais ativos do mercado de capitais – poderia aumentar a eficiência das políticas públicas propostas e, também, subsidiar novas iniciativas, na direção de aumentar a eficiência e a profundidade de mercado de financiamento de longo prazo no Brasil.

4 FINANÇAS SOCIAIS

O tema de investimentos socialmente responsáveis vem despertando o interesse de investidores e ganhando relevância no cenário prático externo. Pesquisas encomendadas por bancos estrangeiros revelam que se trata de mercado em franco crescimento (JPMorgan, 2010; 2013). Inovações financeiras na área social podem ajudar os entes federativos a financiarem classes particulares de projetos ou programas sociais a partir de investimentos privados, ao desonerar o orçamento público. Um número cada vez maior de países aposta na estruturação de SIB para financiar projetos de fácil delimitação e avaliação de resultados.

Um SIB consiste em contrato com o setor público no qual este se compromete em empenhar recursos em projetos com o objetivo de melhorar resultados sociais específicos. Com base

neste contrato, procura-se levantar investimentos junto a investidores privados que possuam motivações sociais. Estes investimentos são usados não somente para pagar as intervenções sociais, mas também para remunerar financeiramente os investidores em função do desempenho do programa. O maior desafio destes contratos é alinhar os interesses de órgãos públicos, investidores e provedores de serviços sociais.

A grande vantagem do título de impacto social para o setor público brasileiro consiste em propiciar fonte alternativa de recursos para projetos cuja mensuração dos resultados seja factível e confiável. Entretanto, o SIB não é uma panaceia. A estruturação de títulos de impacto social atende a um grupo restrito, embora importante, de projetos sociais. O aspecto-chave é que deve haver transparência e consenso sobre os critérios de avaliação dos resultados dos projetos sociais. Trata-se de condição não trivial para grande gama de projetos sociais.

Tanto a pesquisa quanto a experiência sobre a utilização desses tipos de títulos estão em seus primórdios. No entanto, diversos países vêm apostando e investindo recursos no estudo e na implantação de projetos pilotos relacionados ao SIB. De acordo com o Cabinet Office britânico, em abril de 2013, existiam em torno de quatorze experiências de SIB na Grã-Bretanha e algumas outras nos Estados Unidos e na Austrália. Holanda, Nova Zelândia e África do Sul estudam, no momento, possíveis aplicações.

Curiosamente, é um tema de pesquisa muito pouco explorado no Brasil e também no exterior. Em paralelo ao aprendizado e aos desafios resultantes das primeiras experiências na área (justiça criminal, reabilitação, educação de especiais etc.), inúmeras questões permanecem abertas. A estruturação destes títulos envolve grande compreensão das partes envolvidas, atenção ao arcabouço institucional e administração precisa dos incentivos de cada um. Estudos e políticas públicas voltadas para este mercado podem gerar resultados importantes nos próximos anos. O desenvolvimento de pesquisas sobre finanças sociais no Brasil pode proporcionar novas oportunidades de financiamento e inovação em alguns segmentos sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário macroeconômico de longo prazo do Brasil indica a manutenção de restrições fiscais significativas ao investimento público. A pesquisa e o desenho de soluções que possibilitem a consecução destes investimentos primordiais – a partir de fontes que não onerem o Tesouro – são importantes na atualidade e serão, provavelmente, ainda mais relevantes nos próximos anos. Por conta disso, pesquisas que subsidiem a redução do risco regulatório e o aprimoramento institucional do mercado de capitais brasileiro podem contribuir de maneira significativa para o aumento dos investimentos. Além disso, estudar o ainda embrionário campo de finanças sociais pode render frutos para alguns segmentos específicos de política social brasileira. Estes frutos podem se traduzir na ampliação de possibilidades de financiamento, no aumento de eficiência na execução dos projetos ou, até mesmo, no estímulo a inovações sociais.

REFERÊNCIAS

- ANTONIOU, A.; PESCIETTO, G. The effect of regulatory announcements on the cost of equity capital of British Telecom. **Journal of business finance and accounting**, v. 24, n. 1, p. 1-25, Jan. 1997.
- ASCHAUER, D. Is public expenditure productive? **Journal of monetary economics**, v. 23, n. 2, p. 177-200, Mar. 1989.
- BRAGANÇA, G.; PESSOA, M.; ROCHA, K. **Intervenção regulatória, volatilidade e contágio: um estudo dos casos da energia elétrica e das telecomunicações no Brasil**. Brasília: Ipea. No prelo.
- CALDERÓN, C.; CHONG, A. Volume and quality of infrastructure and the distribution of income: an empirical investigation. **Review of income and wealth**, v. 50, n. 1, p. 87-105, 2004.
- CALDERÓN, C.; SERVEN, L. **The effects of infrastructure development on growth and income distribution**. Washington: World Bank, 2004.
- CAMACHO, F.; BRAGANÇA, G.; PASIN, R. **Risco regulatório e custo de capital em fusões e aquisições: estratégias e casos de sucesso na geração e negociação de valor**. Rio de Janeiro: Elsevier. No prelo.
- CANNING, D. A database of world stocks of infrastructure, 1950-95. **World Bank economic review**, v. 12, n. 3, p. 529-547, 1998.
- DEMETRIADES, P.; MAMUNEAS, T. Intertemporal output and employment effects of public infrastructure capital: evidence from 12 OECD economies. **Economic journal**, v. 110, n. 465, p. 687-712, 2000.
- ESFAHANI, H.; RAMIREZ, M. Institutions, infrastructure and economic growth. **Journal of development economics**, v. 70, p. 443-477, 2003.
- ESTACHE, A.; FOSTER, V.; WODON, Q. **Accounting for poverty in infrastructure reform: learning from Latin America's experience**. Washington: The World Bank, 2002.
- JPMORGAN. **Impact investments: an emerging asset class**. London: GIIN, 2010.
- _____. **Perspectives on progress**. The impact investor survey: global impact investor network. London: GIIN, 2013.
- LUTHI, S.; WUSTENHAGEN, R. The price of policy risk: empirical insights from choice experiments with European photovoltaic project developers. **Energy economics**, v. 34, n. 4, p. 1.001-1.011, 2012.
- NAO – NATIONAL AUDIT OFFICE. **Pipes and wire: report by the comptroller and auditor general**, Appendix 4: Report for the National Audit Office by NERA on regulatory risk. London: NAO, Apr. 2002.

ROBINSON, T. A.; TAYLOR, M. P. Regulatory uncertainty and the volatility of regional electricity company share prices: the economic consequences of Professor Littlechild. **Bulletin of economic research**, v. 50, n. 1, p. 37-46, 1998a.

_____. The effects of regulation and regulatory risk in the UK electricity distribution industry. **Annals of public and cooperative economics**, v. 69, n. 3, p. 331-346, 1998b.

ROCHA, K. *et al.* **Caminhos para o investimento privado nas economias emergentes**: as características institucionais e os *spreads* corporativos. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1.978).

SANCHEZ-ROBLES, B. Infrastructure investment and growth: some empirical evidence. **Contemporary economic policy**, Morgantown, v. 16, n. 1, p. 98-108, Jan. 1998.

WORLD BANK. **How to revitalize infrastructure investments in Brazil**: public policies for better private participation. Washington: World Bank, Jan. 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SOCIAL FINANCE. **A technical guide to developing social impact bonds**. London: Social Finance, 2013.

O DESAFIO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira¹

Almir de Oliveira Junior²

Helder Rogério Sant'ana Ferreira³

1 INTRODUÇÃO

A violência persiste, já por várias décadas, como questão da mais alta relevância social no Brasil, de modo que o desafio de firmar um novo paradigma para o seu enfrentamento ainda está posto.

Até meados da década de 1990, as políticas de segurança pública eram pautadas por um movimento pendular, que imputava a origem do problema do crime ora à questão social, ora à ausência de uma polícia dura (Soares, 2000). Já no início dos anos 2000, estava claro que este era um falso dilema, cujo reducionismo apenas apartava ainda mais a polícia da sociedade, inviabilizando a coprodução da segurança pública, em que o Estado e a sociedade, necessariamente, deveriam andar juntos. Novas ideias foram tomando corpo e encontraram eco não apenas entre os estudiosos e operadores da segurança pública, mas nos meios de comunicação e também na classe política. Gradativamente, houve um reconhecimento que políticas efetivas iam muito além de simplesmente disponibilizar policial e viaturas nas ruas, mas careciam de diagnósticos precisos e ações preventivas, que levassem em conta não apenas as dinâmicas territoriais, mas a compreensão dos fatores circunstanciais e sociais, bem como dos elementos criminogênicos que facilitariam o crime. Em segundo lugar, ficou claro que o arcabouço legislativo que ordenava o sistema de segurança pública, explicitado no Artigo 144 da Constituição Federal, há muito estava superado, havendo a necessidade de reformas institucionais. Por fim, houve um consenso de que a segurança pública era responsabilidade não apenas dos governos estaduais, mas também do governo federal e governos municipais.⁴

No plano das reformas institucionais, o debate tem sido intenso na mesma proporção do dissenso. A I Conferência Nacional de Segurança Pública (I CONSEG), realizada em 2009, mostrou as tensões oriundas de interesses corporativos e de diferenças ideológicas entre os atores envolvidos, especialmente entre governos estaduais, municipais e o governo federal, e também entre os movimentos sociais e os operadores da segurança pública (Sapori, 2010; Lima

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Coordenação de Justiça e Cidadania da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea (Diest).

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Coordenação de Justiça e Cidadania da Diest.

4. A importância de se reconhecerem esses elementos multidimensionais para a identificação de diagnósticos foi objeto de muitos estudos no Ipea, entre os quais os Textos para Discussão nºs 956, 957, 958, 1.101 e 1.144.

e Romão, 2011). As mesmas tensões também podem ser observadas no Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), instituído logo após a realização da CONSEG (Sá e Silva e Deboni, 2012).

Em meio ao debate, um dilema que surgiu diz respeito à possibilidade de haver políticas efetivas baseadas no aprimoramento da gestão e em ações incrementais, a despeito da complexa reforma institucional; ou se esta seria um pré-requisito para as primeiras. Aparentemente, os dados sobre a evolução das taxas de homicídio nos anos 2000 dão razão à primeira opção. Conforme assinalado em Cerqueira *et al.* (2013), observando os quatro estados em que houve maior redução dos homicídios nos anos 2000, inserem-se São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco, que implementaram planos ou ações inovadoras baseadas na compreensão das realidades locais, a despeito do pequeno avanço nas reformas institucionais.

Contudo, o planejamento de ações e programas de prevenção pressupõe o entendimento de quais são as principais variáveis e fatores que afetam a dinâmica da violência local e quais são os efeitos que se poderia esperar das intervenções por meio de ações preventivas. Pesquisas realizadas nos últimos anos, pelo Ipea e por outros órgãos, apontam que a distribuição da ocorrência de crimes violentos não se dá de forma aleatória na sociedade. Existem grupos com características étnicas, raciais, de gênero e classe que estão mais expostos à violência, bem como municípios e mesmo regiões com determinados atributos urbanos e econômicos que levam à maior concentração dos problemas de segurança pública. Esta desigualdade também se reflete no funcionamento do sistema de justiça criminal, que atualmente lida com uma enorme população carcerária, desproporcionalmente composta de jovens negros pobres (Lima, 2004).

Este texto não pretende discutir as necessárias reformas institucionais e muito menos as características desejáveis das organizações pertencentes ao sistema de justiça criminal. O enfoque deste capítulo é entender a situação de grupos sociais mais vulneráveis (mulheres, negros e jovens), bem como o papel de elementos criminogênicos (drogas psicoativas ilícitas e armas de fogo) na alimentação da dinâmica dos crimes violentos, em particular dos homicídios no Brasil. Os achados discutidos aqui constituem uma síntese dos resultados de várias pesquisas empíricas realizadas no Ipea nos últimos anos, produzidas com o fito de contribuir para a elaboração de diagnósticos no campo das políticas públicas de segurança. Ao final, apresentaremos ainda uma discussão do cenário sobre tais políticas, tendo em vista os desafios para os próximos anos.

2 GRUPOS SOCIAIS VULNERÁVEIS

Uma observação empírica da vitimização violenta no Brasil nos mostra um desconcertante padrão de regularidade estatística, em que os grupos sociais diretamente mais afetados são as mulheres, os negros e os jovens. Enquanto os dois últimos grupos são os principais alvos de homicídio, os indivíduos do sexo feminino, além dos casos de estupro cometidos por desconhecidos, sofrem reiteradamente violências, em geral fora dos espaços públicos e ainda legitimadas em certa medida por um *ethos* patriarcal, que contribuem para perpetuar uma subcultura de violência e de letalidade no país.

2.1 Violência doméstica

A violência doméstica pode ser considerada a força motriz de várias outras violências. As vítimas não são apenas as mulheres e crianças, que sofrem reiteradamente, apanham, são estupradas e eventualmente são mortas. A vítima termina sendo toda a sociedade. Além do sofrimento cotidiano, a violência doméstica reproduz e alimenta um aprendizado que geralmente não fica restrito às paredes do lar e que acaba sendo depois reforçado nas escolas e nas ruas. Crianças e jovens que crescem neste meio muitas vezes respondem aos conflitos cotidianos e à necessidade de autoafirmação, tão típicos da juventude, usando a linguagem aprendida, da violência. Quando tais incidentes ocasionam uma morte, um espiral de violência e de vinganças recíprocas envolvendo grupos de jovens gera inúmeras outras vítimas fatais, sendo que o rastro da origem de todos os problemas há muito foi apagado por uma sequência de eventos, tornando invisível para a sociedade as consequências do aprendizado da violência intrafamiliar (Farrington e Nagin, 1992; Fick e Thomas, 1995).

Tão difícil quanto estimar as consequências da violência doméstica é a identificação do problema pelo Estado. Mesmo que as marcas da violência estejam estampadas no corpo da vítima e sejam vistas por amigos, familiares, colegas e professores, há certa tolerância social à questão que dificulta a identificação da real dimensão do problema. Em uma pesquisa sobre percepção social, o Ipea identificou que 63% dos indivíduos concordaram, total ou parcialmente, que “casos de violência dentro de casa devem ser discutidos somente entre os membros da família”. Também, 89% dos entrevistados tenderam a concordar que “a roupa suja deve ser lavada em casa”; e 82%, que “em briga de marido e mulher não se mete a colher”⁵ (Ipea, 2014).

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2009, 1,2% das mulheres sofrem agressões no Brasil, o que equivale a um contingente de 1,3 milhão de mulheres vitimadas anualmente. Ainda, de acordo com as estimativas de uma pesquisa do Ipea, conduzida por Cerqueira e Coelho (2014), no país acontecem 527 mil estupros anuais, dos quais apenas 10% chegam ao conhecimento da polícia. Neste estudo, os autores também analisaram os registros administrativos das notificações de agravo de violências do Ministério da Saúde (SINAN/MS), onde verificaram algumas informações estarrecedoras. Do total de vítimas de estupro atendidas no sistema público de saúde, 51% eram crianças e 71% tinham menos de 17 anos, sendo que 23% dos estupradores das crianças foram os próprios pais e padrastos. A partir dos dados administrativos analisados, é incrível perceber que 70% dos estupros perpetrados por pessoas conhecidas acontecem dentro das residências, ao passo que este indicador cai para 26% quando o estuprador não conhece a vítima.

A tentativa de superação da herança patriarcal no sistema de justiça criminal nacional é relativamente recente. Até os anos 1980, por exemplo, a tese de legítima defesa da honra era normalmente aceita nos tribunais para inocentar maridos assassinos (Pimentel, Pandjarian e Belloque, 2006). Apenas com a Constituição Federal de 1988, a mulher passa a lograr um

5. Por outro lado, outras respostas dessa mesma pesquisa revelaram a complexidade do problema, ao identificar que a população em geral condena a violência, ao mesmo tempo que não admite intervenção estatal na relação entre o marido e a mulher.

papel de igualdade nas funções no âmbito familiar. Somente em 2009 o estupro⁶ deixa de ser tipificado como um crime de ação privada contra os costumes, quando passou a ser um crime contra a dignidade e liberdade sexual. Três anos antes, os legisladores haviam avançado de forma mais substantiva para coibir a violência doméstica contra a mulher, com a Lei Maria da Penha, que serviu como poderoso instrumento para fazer avançar uma agenda mais ampla de medidas protetivas à mulher. Além disso, recentemente, foi sancionada a Lei nº 13.010/2014, que estabelece o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel e degradante, prevendo medidas de prevenção e de tratamento aos agressores.

De fato, conforme apontado em outra pesquisa do Ipea, produzida por Antunes *et al.* (2014), a partir de 2006, a implementação dos instrumentos e medidas protetivas aumentou significativamente no país. Entre 2005 e 2013, enquanto houve um crescimento de 291% no número de Centros Especializados de Atendimento às Mulheres, o número de Núcleos de Atendimento Especializado da Defensoria Pública aumentou 462% e o número de Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher cresceu 80%. A introdução da lei, junto com o esforço do Estado para implementar os instrumentos protetivos, logrou êxito, gerando efeitos estatisticamente significantes inclusive para a redução de homicídio de mulheres.

Ou seja, ainda que se trate de um problema de difícil enfrentamento, por ser resultado de uma cultura machista entranhada em todos os segmentos sociais, houve avanços institucionais significativos no combate à violência doméstica. O longo caminho que resta nesta direção passa não apenas por criar instâncias políticas e judiciais de proteção à mulher e punição ao agressor, como já vem sendo feito, mas por um processo de sensibilização social, programas educacionais e construção de redes sociais de identificação dos casos e apoio às vítimas.

2.2 Juventude e violência

A violência contra jovens é um fenômeno disseminado no país e tem crescido substancialmente nas últimas décadas. Com base nos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Departamento de Análise de Situação de Saúde (Dasis), e da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), do Ministério da Saúde (MS), referente ao ano de 2010, pode-se afirmar que, entre os jovens na faixa dos 18 aos 24 anos, a taxa de homicídio é superior a 60/100 mil, enquanto a taxa de mortes no trânsito é aproximadamente de 35/100 mil para este mesmo grupo. Esta faceta trágica da questão social brasileira tem impacto na expectativa de vida no país, importante indicador de qualidade de vida e de desenvolvimento econômico. Por exemplo, a erradicação da violência no período da juventude de um homem de 15 anos aumentaria sua chance de sobreviver até os 29 anos em 5,6 pontos percentuais (p.p.), no caso do estado de Alagoas. O mesmo cálculo feito para os estados do Espírito Santo e da Bahia apresentou, respectivamente, os resultados de 4,3 e 3,6 p.p. (Cerqueira e Moura, 2013b).

6. Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009.

Também é possível estimar os enormes danos econômicos dessa violência. O mesmo estudo, realizado pelo Ipea, mostra que o custo de bem-estar desta violência letal gira em torno de 1,5% do produto interno bruto (PIB) nacional a cada ano. Pode-se observar que este custo da vitimização violenta dos jovens corresponde a um valor anual que varia de 1% do PIB estadual, como é o caso de São Paulo, até 6%, para o caso de Alagoas (Cerqueira e Moura, 2013b).

Os jovens, principalmente do sexo masculino, além de serem a maior vítima da violência letal, são também o principal alvo das políticas coercitivas de segurança pública. Isto não é explicitado de forma legislativa, nem necessariamente confirmado por gestores, mas pode ser notado, por exemplo, pela alta concentração desta parcela da população no sistema de execução penal (Ipea, 2008).

Mesmo sem entrar no mérito se jovens cometem ou não mais infrações penais, o fato é que estes estão mais associados às estatísticas dos crimes considerados violentos, o que leva a pensar que o enfrentamento do problema passa por programas preventivos voltados para a juventude. De fato, recente estudo do Ipea apresentou evidências de que o aumento das oportunidades de emprego, bem como o aumento da taxa de atendimento escolar de jovens entre 15 e 17 anos são potentes instrumentos para fazer diminuir os homicídios nos municípios brasileiros. Neste artigo, Cerqueira e Moura (2014b) estimaram que a diminuição de 1% na taxa de desemprego de jovens entre 15 e 17 anos contribuiria para reduzir em 2,4% a taxa de homicídio.

Nos últimos anos, já se percebeu um avanço ao se identificar a importância da política preventiva de segurança pública com enfoque no jovem. Alguns estados iniciaram alguns experimentos. Um importante exemplo de política pública nesta direção foi o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que se configurou como um projeto de destaque coordenado pelo Ministério da Justiça (MJ). Focalizado em programas de proteção social destinados em especial à população compreendida entre 15 e 24 anos, o Pronasci é voltado para os territórios considerados mais vulneráveis à criminalidade, concentrando-se nas ações de estímulo à prática de esportes e de incentivo à cultura, bem como naquelas relacionadas às áreas de educação e de saúde (Ipea, 2009). O governo federal lançou ainda, em 2012, o Programa Juventude Viva, que prevê, entre outras coisas, a criação de oportunidades de inclusão social e autonomia; oferta de equipamentos, serviços públicos e espaços de convivência em territórios que concentram altos índices de homicídio; e ações contra o racismo institucional (Brasil, 2014).

Se atualmente não há divergências sobre a importância de se empreender políticas preventivas de segurança com enfoque nos jovens em situação de vulnerabilidade social, na prática falta consolidar estas políticas, com a identificação, nos territórios, do público elegível e programas que tenham sua efetividade avaliada.

2.3 Racismo e violência

Cada vez mais o mito da igualdade racial brasileira é desacreditado. Os dados de vitimização violenta mostram um fosso entre negros e o resto da população. Segundo o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM/Dasis/SVS/MS) e o Censo Demográfico do IBGE

de 2010, enquanto a taxa de homicídios de negros é de 36 mortes por 100 mil negros, a mesma medida para o restante dos brasileiros é de 15,2. Indo além, há uma grande diferença de perda de expectativa de vida ao nascer entre negros e não negros, devido aos homicídios. Enquanto o homem negro ao nascer perde 1,7 ano de vida, o homem não negro perde 0,8, em função dos homicídios no Brasil. Em alguns estados, como Alagoas, esta diferença supera a incrível marca de 1.300%, quando o negro ao nascer tem a expectativa de viver quatro anos menos, apenas em face dos homicídios (Cerqueira e Moura, 2013b).

Esses números, principalmente os referentes à parcela jovem da população negra, apontam para uma das mais graves situações de segurança pública e dos direitos humanos no país. Ser adolescente ou jovem negro corresponde a pertencer a um grupo de risco. No conjunto da população residente nos 226 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, calcula-se que a possibilidade de um adolescente negro ser vítima de homicídio é 3,7 vezes maior em comparação com os brancos (PRVL, 2010).

A disparidade da violência contra a população negra atesta o caráter brutal da discriminação racial no Brasil. Os caminhos que levam à oportunidade de ascensão social para este grupo são mais estreitos. Se o negro é privado do acesso à cidadania, a tendência de exposição à violência e à marginalização aumenta. É, portanto, duplamente discriminado no Brasil, por sua situação socioeconômica e por sua cor de pele. Tais discriminações combinadas podem explicar a maior prevalência de homicídios de negros *vis-à-vis* o resto da população.

Indiretamente, a discriminação pela cor da pele pode afetar a demanda por trabalho de negros, especialmente para postos mais qualificados, ou bloquear oportunidades de crescimento profissional. Pelo lado da oferta de trabalho, o racismo cria determinados estereótipos negativos que afetam a identidade, a autoestima e a autoconfiança das crianças e jovens negros. Desta forma, o racismo reforçou, ao longo do tempo, o baixo *status* socioeconômico daquelas populações que foram largadas à sua própria sorte após a abolição (Cerqueira e Moura, 2013a).

O canal que associa diretamente o racismo à letalidade de afrodescendentes passa pela perpetuação de estereótipos sobre o negro na sociedade, que muitas vezes o associa a indivíduos perigosos ou criminosos, o que pode fazer aumentar a sua probabilidade de vitimização, além de reproduzir os estigmas. Por exemplo, há um ditado muito conhecido no meio policial que “negro parado é suspeito e negro correndo é criminoso”. Ainda, a ideologia racista, ao imputar uma qualidade inferior ao outro, termina por desumanizá-lo, o que, do ponto de vista psicológico, legitima a violência contra o negro. O exemplo clássico desta associação direta entre racismo e letalidade violenta pode ser dado pelo que é conhecido como racismo institucional (Oliveira Junior e Lima, 2013), em que ações difusas no cotidiano de determinadas organizações do Estado terminam por reforçar o preconceito de cor.

Em 1989, a legislação passou a considerar o racismo como crime.⁷ Porém, somente nos últimos anos a questão do racismo passou a ser atacada de forma mais incisiva, quando, em 2000, o Estado do Rio de Janeiro inaugurou as políticas de cotas para estudantes negros

7. Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.

universitários,⁸ depois adotada em muitas universidades e, mais recentemente, nos concursos para o serviço público federal. Contudo, no que se refere ao racismo institucional envolvendo organizações policiais, não houve avanços significativos, que seriam possíveis apenas com a introdução de eficientes mecanismos de controle quanto ao desvio de conduta pessoal e institucional, que contribuíssem para pôr um fim no abuso policial e no excesso de uso da força, sobretudo contra indivíduos de cor negra.

Aliás, um dos maiores dramas da segurança pública no Brasil é este: organizações policiais sem controle civil. A autorização para matar é dada pelo corporativismo e pela falta de transparência sobre condutas e padrões institucionais, e legitimada pela concordância tácita de grande parte da sociedade, que acredita na máxima “bandido bom é bandido morto”, pois “bandidos” são indivíduos destituídos de direitos. Tal liberalidade dá margem não apenas à truculência, mas à corrupção e a toda sorte de eventos ilícitos, os quais justamente a polícia deveria reprimir e dissuadir (Cano, 2010). Ainda hoje, a regulamentação do Artigo 129 da Constituição não foi feita, o qual permitiria fortalecer a ação de controle externo das polícias pelo Ministério Público. Portanto, o desafio é grande para implantar um sistema de controle que monitore proativamente não apenas desvios de conduta pessoais, mas padrões institucionais de operações. Tal arranjo deveria contar com quatro propriedades, sendo elas: independência (de pressões corporativas e políticas locais); responsabilização sobre o controlador externo; conhecimento sobre o regulado; e ações proativas (melhor que apenas reativas, quando há alguma denúncia).

3 ELEMENTOS CRIMINOGENICOS

Como mostram inúmeras evidências internacionais, a prevalência de determinados elementos se relaciona com a taxa de crimes violentos locais. Entre estes elementos inserem-se, principalmente, as drogas psicoativas ilícitas e as armas de fogo. Pergunta-se quais são exatamente os papéis destes para fazer aumentar a violência letal e quais têm sido as direções das políticas no Brasil e os desafios relacionados. Estas são as questões discutidas nesta seção.

3.1 A questão das drogas

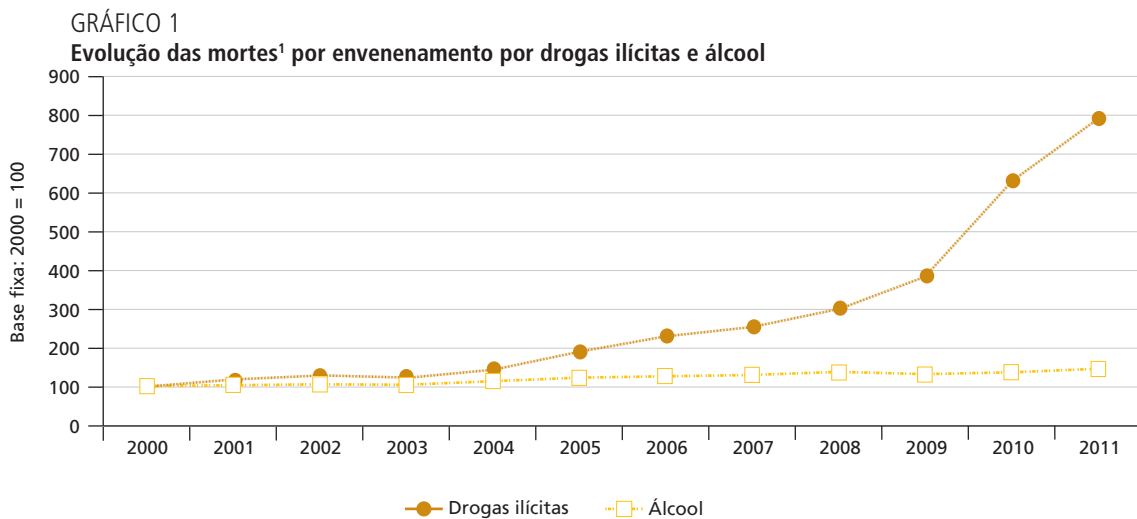
Segundo a literatura, a relação entre drogas psicoativas ilícitas e violência se dá, potencialmente, por meio de três canais: dos efeitos psicofarmacológicos; da compulsão econômica; e dos efeitos sistêmicos. Enquanto nas duas primeiras categorias a violência é perpetrada pelo próprio usuário de drogas, no último caso esta é associada à proibição, à coerção do Estado, às disputas pelo controle do mercado de drogas ilícitas e a mecanismos para garantir a executabilidade de contratos e pagamento de dívidas.

São poucas as evidências empíricas que atribuem ao uso das drogas e aos seus efeitos emocionais e mentais sobre os indivíduos a causa da violência. Ainda, segundo as evidências

8. Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 3.524. As políticas afirmativas são importantes instrumentos contra o racismo porque ajudam a diminuir a discriminação estatística, promovem a diversidade e diminuem a sub-representação do negro nos estratos mais inferiores de renda.

disponíveis, os crimes com motivação econômica praticados pelos usuários geralmente não são violentos, mas são na maioria das vezes relacionados a furtos e prostituição, conforme documentaram Goldstein (1987) e Kaplan (1983). Goldstein encontrou que entre homicídios relacionados a drogas, 74% eram devidos a fatores sistêmicos. Benson *et al.* (1992) apontaram alguma evidência de que o aumento do crime contra a propriedade na Flórida era parcialmente resultante do incremento de recursos para a política antidrogas. Já Resignato (2000) encontrou fraca correlação entre crimes violentos e efeitos psicofarmacológicos e compulsão econômica dos usuários de drogas, mas achou alguma evidência da relação entre crimes violentos e os efeitos sistêmicos associados à proibição e ao combate às drogas. De Mello (2010) estimou uma forte elasticidade entre o tráfico de drogas e crimes violentos e levantou evidências que tal relação seria devido aos efeitos sistêmicos, melhor do que decorrente dos efeitos psicofarmacológicos e de compulsão econômica pelo uso de drogas.

Uma hipótese que não pode ser descartada é que o principal fator a impulsionar o aumento de homicídios em muitas cidades menores no interior do Brasil nos anos 2000 foi a expansão dos mercados de drogas ilícitas, no rastro do aumento da renda, observada de forma generalizada nesta década no Brasil, que tornou tal mercado atrativo, conforme analisaram Cerqueira *et al.* (2013). Com efeito, ao observar o gráfico 1, fica evidente o aumento da demanda das drogas psicoativas ilícitas no país, que fez aumentar as mortes por overdose em 700% nos onze anos analisados. Note que a taxa de mortes por envenenamento por drogas serve como uma boa *proxy* para o consumo, para o caso de o padrão de letalidade no uso de drogas no país não ter se alterado, como parece ser o caso, conforme destacou Cerqueira (2014).



Fonte: SIM/Dasis/SVS/MS.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Nota: ¹ Como proporção da população.

Não obstante o fracasso das duas abordagens polares que nortearam as políticas de drogas no Brasil e no resto do mundo, insiste-se nas velhas pseudossoluções. Por um lado, o combate

à oferta das drogas mostrou sua retumbante ineficácia mesmo nos Estados Unidos, que investiram mais de US\$ 1 trilhão nos últimos vinte anos. Por outro lado, a política de redução de danos, que é importante do ponto de vista da saúde pública, nem de perto arranha o problema principal da violência relacionada às drogas, que, como apontado anteriormente, se relaciona em grande parte aos efeitos sistêmicos, que poderiam ser anulados ou por uma política de legalização e regulação do mercado, ou pela diminuição não repressiva da demanda, que passa por ações educacionais e de comunicação mais efetivas para evitar que o jovem queira experimentar a droga.

3.2 Armas de fogo

Analisando o padrão internacional, parece não haver dúvida acerca de uma correlação entre a difusão das armas de fogo e a prevalência de homicídios. Mas a literatura empírica sobre o tema, principalmente nos Estados Unidos, vai mais além, sugerindo (quase unanimemente) uma causalidade positiva entre armas de fogo e crimes violentos. Cerqueira e Mello (2012), em um estudo com dados para o estado de São Paulo, também concluíram que a cada 1% de aumento na difusão de armas de fogo nas cidades, há um crescimento de 2% na taxa de homicídios local. Por outro lado, do ponto de vista estatístico, não se verificou qualquer relação significativa entre armas de fogo e crimes com motivação econômica, o que mostra a falácia da ideia de que o cidadão de bem armado dissuadiria os criminosos profissionais.

Nas abordagens empíricas, a melhor *proxy* da prevalência da arma de fogo, reconhecida internacionalmente por muitos estudos (Kleck, 2004; Moody e Marvell, 2005), é a proporção de suicídios em que se utilizou a arma de fogo, que teria estreita relação com o estoque de armas nas cidades. Empregando este indicador, foram produzidos os *rankings* das vinte microrregiões geográficas (com mais de 100 mil habitantes) com maior e menor prevalência de armas de fogo no Brasil (Cerqueira e Coelho, 2014). Comparando as microrregiões nestes extremos da distribuição, verificou-se que a taxa de homicídios média do primeiro grupo é 7,4 vezes maior que do segundo grupo. É interessante notar também que a maior parte das localidades com maior difusão de armas de fogo se encontram no Nordeste, para onde a violência letal migrou de forma mais acentuada na última década.

Em 2003, houve uma mudança na legislação sobre armas de fogo, conhecida como o Estatuto do Desarmamento⁹ (ED). A partir deste ano, pela primeira vez desde o começo da década de 1990, a taxa de homicídios no Brasil diminuiu. Cerqueira e Mello (2012) apresentaram evidência de que parcela significativa da queda de homicídios em São Paulo foi devido à introdução do ED.

Não obstante o sucesso do ED para contribuir na contenção dos homicídios no Brasil, a partir de 2007 esta legislação passou a ser paulatinamente desconfigurada, sob forte pressão do *lobby* das indústrias armamentistas, ao mesmo tempo que o efetivo controle de armas e munições nunca foi implementado a contento.

9. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003.

Portanto, um grande desafio da segurança pública nesse campo será a reversão do quadro atual, com o aumento das restrições ao acesso à arma de fogo; e a implantação de um melhor sistema de controle de armas e munições. Neste sentido, há que se rever urgentemente a possibilidade de muitas carreiras terem acesso à arma de fogo (como a de guarda municipal, o que é um equívoco, pois esta poderia atuar com armas de baixa letalidade) e impor restrições efetivas ao canal que leva as armas legais à ilegalidade, como: a proibição à coleção de armas de fogo; responsabilização das firmas pelas armas extraviadas pela segurança privada; maior controle das vendas de armas e munições pelas empresas legalizadas; e maior controle de fronteiras.

4 O FENÔMENO DA “INTERIORIZAÇÃO” DA CRIMINALIDADE VIOLENTA NO BRASIL

A década de 2000 foi bastante singular se comparada às anteriores, tomando-se como base de análise a difusão dos homicídios no território. No decorrer das décadas de 1980 e 1990, a taxa média de homicídios nas unidades federativas aumentou junto com seu desvio-padrão, o que indicou relativa dispersão da criminalidade violenta no país. Trata-se de um período em que a criminalidade violenta difundiu-se pelas grandes cidades, principalmente as capitais. A partir dos anos 2000, a taxa média se estabilizou em 27 homicídios para cada 100 mil habitantes, ao mesmo tempo que o desvio-padrão entre as taxas das unidades federativas diminuiu acentuadamente. Ao focar o município como unidade de análise, observou-se um aumento da média de homicídios, do desvio-padrão e da amplitude das taxas entre os municípios. Ou seja, ao mesmo tempo que ocorreu um processo de convergência das taxas de homicídio entre os estados brasileiros, houve também um processo de aumento na desigualdade de prevalência de homicídios entre os municípios do país.

Naqueles estados mais violentos, se conseguiu controlar ou mesmo reduzir a taxa de letalidade, ao passo que, nas unidades federativas menos violentas, observou-se aumento nesta taxa de homicídio. No começo da década de 2000, as regiões Norte, Nordeste e Sul apresentavam taxas por 100 mil habitantes inferiores à apresentada para o Brasil, ao passo que, em 2010, somente as regiões Sul e Sudeste lograram taxas mais baixas que a média nacional. Também alguns dos estados mais violentos no começo da década foram aqueles que conseguiram reduzir a letalidade. Em 2010, os estados de Alagoas, Espírito Santo, Pará, Bahia, Pernambuco e Amapá eram os mais violentos. Ou seja, Rio de Janeiro e São Paulo não constavam mais nesta lista, como ocorria nas décadas anteriores.

Porém, essas médias gerais dissimulam alterações relevantes na dinâmica da letalidade, quando considerado o nível local. Na verdade, municípios pequenos impactados pelo crescimento econômico (que pode ser mensurado, por exemplo, pela variação do PIB, inversão do fluxo de migração, ou pela taxa de desmatamento) sofreram com maior crescimento de suas taxas de homicídio. Assim, pode-se perceber claramente o aumento acentuado da violência em regiões da Amazônia e no interior do Nordeste, Sul e Sudeste, ao mesmo tempo que se observa uma queda das taxas de homicídio no estado de Pernambuco e nas regiões metropolitanas e costeiras localizadas no Sudeste. Parte desta redistribuição parece estar ligada ao fenômeno do desmatamento na Amazônia. O mesmo estudo aponta que, nos 46 municípios com

desmatamento na Amazônia, a taxa cresceu de 32,1, em 2000, para 48,8, em 2010, e nos demais municípios brasileiros, passou de 26,6 para 27,1.

Portanto, ao analisar a dinâmica dos homicídios no Brasil, Cerqueira *et al.* (2013) verificaram haver dois vetores de fatores que aparentemente explicariam o padrão observado nos anos 2000. Em primeiro lugar, o fato de a maior diminuição na taxa de homicídios ocorrer nos estados em que houve uma decisão política de priorizar a agenda de segurança pública – ao mesmo tempo que se implementaram ações qualitativamente consistentes – sugere que as políticas públicas estaduais são importantes e podem ser efetivas. Por outro lado, a ausência de um padrão de evolução dos homicídios nos municípios brasileiros, independentemente do estado, mas que caminhou no sentido dos municípios menores e no interior, sugere que o fenômeno tem a ver com dinâmicas socioeconômicas locais.

5 DESAFIOS PARA A DÉCADA

Estima-se que os homicídios no Brasil estejam se mantendo em torno da faixa dos 60 mil nos últimos anos (Cerqueira, 2013). Segundo o IBGE, em uma comparação entre pesquisas de vitimização realizadas em 1988 e 2009 (com pessoas com mais de 10 anos e verificando se foram vítimas nos últimos 365 dias), as vítimas de tentativas de roubo ou furto passaram de 1,6%, em 1988, para 5,4%, em 2009; as vítimas de roubo e furto aumentaram de 5,4% para 7,4%; as vítimas de agressão física cresceram de 1,0% para 1,6% (IBGE, 2010).

Tudo indica que haverá manutenção da ampla divulgação e grande repercussão de crimes violentos nas mídias. Contudo, os diagnósticos a serem utilizados para elaboração das políticas de segurança pública e da justiça criminal não podem ser baseados em sensacionalismo, o que apenas alimenta políticas repressivas e o populismo penal, com a subjacente inflação punitivista. Ações efetivas passam pelo conhecimento científico e evidências empíricas, que deveriam nortear os diagnósticos.

A esse respeito, já há conhecimento científico acumulado que permite orientar a direção de políticas preventivas de segurança pública. Nas seções anteriores, por exemplo, discutimos o papel de grupos sociais vulneráveis e dos elementos criminogênicos e suas relações com a prevalência de crimes violentos no país.

Muitas iniciativas interessantes já foram tomadas, como aquelas que se seguiram com a Lei Maria da Penha para reduzir a violência doméstica; e como as ações afirmativas para reduzir o racismo. Naturalmente há ainda um longo caminho a trilhar no sentido de superar um antigo histórico de ideologia patriarcal e racista, que retroalimenta e legitima a violência no país. Se estas ações são cruciais para afetar o quadro de violência no longo prazo, seus efeitos de curto prazo são certamente limitados, ainda mais quando se trata do homicídio.

A questão do jovem, por outro lado, além de ter um reconhecimento maior de sua importância entre as autoridades de diferentes níveis governamentais, se bem conduzida, pode gerar resultados concretos de mais curto prazo. A este respeito, como já discutido anteriormente, as oportunidades no mercado de trabalho para jovens são fundamentais. Nota-se que há vários

programas estaduais e municipais voltados para esse fim. No plano federal, o Pronasci foi uma ação importante para jovens em situação de vulnerabilidade social, que se juntou a outros programas, com objetivos laborais, como o PRONATEC e o Jovem Aprendiz. A manutenção do jovem na escola é outro elemento fundamental. Segundo as estimativas deste trabalho, o aumento de 1% da taxa de atendimento escolar de jovens entre 15 e 17 anos reduz a taxa de homicídios no Brasil em 5,8%. Esta permanência na escola é importante para afastar o adolescente do crime e favorecer sua posterior inserção no mercado de trabalho, além de fazer estreitar os elos de concordância social. O desafio de manter o jovem na escola, contudo, não pode ser menosprezado. Depois da universalização do ensino fundamental, nos anos 1990 e 2000, a maioria das escolas brasileiras ainda têm sérias dificuldades de alcançar uma educação de qualidade e ainda é necessário universalizar o ensino médio.

Acerca das políticas relacionadas aos elementos com potencial criminogênicos, os desafios também não são menores. Como já discutido anteriormente, um deles diz respeito à redução da circulação de armas de fogo, legais e ilegais, dando maior força e credibilidade ao Estatuto do Desarmamento, pois é perceptível o movimento político para flexibilizá-lo. Recentemente, foi sancionada a Lei nº 12.993/2014, permitindo o porte de armas para agentes penitenciários mesmo fora de serviço. Além disso, há vários projetos favorecendo o acesso ao porte de armas. Em pesquisa no *site* da Câmara,¹⁰ foram encontrados 163 projetos de lei (PLs) tramitando que se referem ao Estatuto do Desarmamento. Só de 2014, há nove propostas.¹¹ Mais abrangente, o PL nº 7282/2014 visa ampliar o acesso ao porte para guardas municipais e conceder, entre outros, para órgãos policiais das Assembleias Legislativas, políticos eleitos, membros do Poder Judiciário e Ministério Público, advogados, agentes de segurança socioeducativos, colecionadores e profissionais da mídia que atuam na cobertura policial e, quando em serviço, para, entre outros, conselheiros tutelares, oficiais de justiça e agentes de fiscalização de trânsito.

Sobre as drogas psicoativas ilícitas, o quadro não parece alentador. A taxa de mortes por envenenamento por drogas – que serve como uma medida indireta de consumo – aumentou 700% nos últimos onze anos, o que configura uma verdadeira epidemia. Assim como em outros países, oscilamos entre o combate à oferta de drogas e a política de redução de danos, que é importante do ponto de vista da saúde pública. Entretanto, conforme mostram as evidências internacionais, tais políticas nem tangenciam o problema principal, que diz respeito à violência sistêmica ocasionada pela ilegalidade das drogas conjugada à alta demanda pelos entorpecentes. Adicionalmente, o resultado da política de guerra às drogas, além de resultar em mortes de infratores, policiais e moradores de periferia, tem servido apenas para superlotar o combalido e caro sistema penitenciário nacional, dado que cerca de um terço dos detentos são jovens, homens e mulheres, presos por tráfico de drogas, e que pequenos traficantes presos são facilmente substituídos no mercado de drogas.

10. Câmara dos Deputados. Realizada em 18 de julho de 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/rilFTG>>.

11. Entre elas, o PL nº 7.738/2014 pretende conceder porte de arma aos delegados de polícia aposentados; o PL nº 7.737/2014, aos guardas portuários; o PL nº 7.626/2014 exclui os caçadores de subsistência da obrigação de realizar, a cada três anos, a renovação do certificado de registro de arma de fogo; e o PL nº 7.302/2014 pretende que este certificado tenha validade por tempo indeterminado.

Além dos pontos levantados acima, é preciso também acompanhar de perto as outras políticas, transformações e processos socioeconômicos que terão efeito sobre as taxas de violência. A desigualdade social, que pode ser considerada um dos fatores explicativos para os altos índices de violência no Brasil (Cerqueira e Lobão, 2003), continuará elevada. As famílias mais ricas podem escolher entre o atendimento público e privado e obter, em geral, no mercado um serviço de melhor qualidade nas áreas de educação e saúde. Da mesma forma, podem ainda contratar produtos e serviços de segurança privada. Esta provisão de segurança privada, como já apontado por Anderson e Bandiera (2005), gera externalidades negativas e um nível ineficiente de bem-estar social. Todavia, em sociedades com alta desigualdade de renda, a provisão de segurança privada termina sendo preferível pela classe mais abastada, o que pode representar um obstáculo para políticas universais e efetivas de segurança providas pelo Estado.

Não poderíamos deixar de citar entre os grandes desafios da segurança pública a reforma da política criminal brasileira no sentido do minimalismo penal.¹² É necessário rever as apostas que têm sido feitas na criminalização de condutas como forma de ordenação das relações sociais e na aplicação da prisão como pena principal. A redução do encargo do sistema de justiça criminal se justifica pela própria incapacidade do sistema de responder as inúmeras expectativas colocadas sobre ele, estando no centro delas a elucidação de crimes. Uma revisão recente da literatura sobre o fluxo do sistema de justiça criminal mostra que, em nove pesquisas, as taxas de esclarecimento de homicídio variam de 8% a 60%. Na mesma revisão, as taxas de condenação para homicídio obtidas por nove pesquisas variam de 1% a 27% (Ribeiro e Silva, 2010). Por fim, o sistema não consegue punir conforme prevê a lei. Apesar de incapacidade para punir boa parte dos crimes, o sistema carcerário está esgotado. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), publicados em junho de 2014, o *deficit* de vagas está em 206.307, mas ele estaria em 354.244 se contados os presos em prisão domiciliar (aplicado em geral por falta de vagas no regime aberto), e em 728.235 na hipótese de cumprirem todos os mandados de prisão em aberto (CNJ, 2014).

Além dos inúmeros desafios listados para fazer diminuir a criminalidade violenta no país, não menos importante é a necessidade de aprimorar a qualidade e a tempestividade dos dados sobre segurança pública, tarefa que esbarra nas limitações inerentes à produção de informação sobre eventos criminosos por parte de órgãos oficiais. Boletins de ocorrência policial, assim como outras formas de registro, não refletem uma contabilidade neutra, mas uma série de percalços que envolvem os modos de percepção dos atores envolvidos na coleta das informações e as limitações institucionais impostas aos mesmos (Oliveira Junior, 2012). A promulgação da Lei nº 12.681/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESPJC), representa um passo fundamental para o aperfeiçoamento do processo de coleta e utilização de dados e estatísticas da área no

12. Segundo Bitencourt, entre os princípios constitucionais “reguladores do controle penal”, o princípio da intervenção mínima preconiza “que a criminalização de uma conduta só se legitima se constituir meio necessário para a proteção de determinado bem jurídico. Se outras formas de sanção ou outros meios de controle social revelarem-se suficientes para a tutela desse bem, a sua criminalização é inadequada e não recomendável. Se para o restabelecimento da ordem jurídica violada forem suficientes medidas civis ou administrativas, são estas que devem ser empregadas e não as penais” (2008, p.13).

Brasil (Durante e Oliveira Junior, 2012). O sistema ainda está em implementação, mas poderá se tornar bem estruturado no médio prazo. Isto é fundamental, pois não há aperfeiçoamento de política pública sem bons diagnósticos, monitoramento e avaliação, que, por sua vez, só é possível com a disponibilidade de informação qualificada e padronizada para este fim.

Com todos os desafios que obstaculizam a queda da criminalidade violenta no país, existe a previsão de um fator no cenário futuro com alto impacto sobre o problema: a diminuição da proporção de homens jovens, entre 15 e 29 anos, na população. Estimativas mostram uma forte diminuição relativa neste subgrupo populacional, que terá o potencial de fazer diminuir de forma substantiva a taxa de homicídios a partir de 2020 (Cerqueira e Moura, 2014). Trata-se de uma estimativa parcial e condicional à projeção sobre o envelhecimento populacional em curso. A realização deste cenário dependerá, contudo, do que acontecerá em outras frentes de políticas, sobretudo no que diz respeito ao controle das drogas ilícitas e armas de fogo. Mas isto não garantirá, por si só, uma redução das taxas de homicídio entre os jovens.

Neste momento, importa, portanto, trabalhar em várias frentes a favor de um sistema efetivo de segurança pública. Uma tarefa urgente nesta trajetória é colocar no topo das prioridades de políticas públicas o jovem, sobretudo aquele em situação de vulnerabilidade social. Nunca antes na história do Brasil houve tantos jovens como hoje – cerca de 51 milhões – e nunca mais haverá. É urgente! O Brasil precisa escolher agora se quer continuar a ser uma sociedade em que morrem milhares de jovens e que milhões serão pouco produtivos no mercado de trabalho ou se quer ser um país desenvolvido.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, J.; BANDIERA, O. Private enforcement and social efficiency. **Journal of development economics**, v. 77, n. 2, p. 341-366, Aug. 2005.
- ANTUNES, A. P.; CERQUEIRA, D.; MATOS, M. **A Lei Maria da Penha e a institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- BENSON, B. L. *et al.* Is property crime caused by drugs or by drug enforcement policy? **Applied economics**, v. 24, n. 7, p. 679-692, 1992.
- BITENCOURT, C. R. **Tratado de direito penal**. São Paulo: Saraiva, 2008, v.1.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano-base 2013**. v. 2, tomo 1 – programas sociais. Brasília: MP, 2014.
- CANO, I. Direitos humanos, criminalidade e segurança pública. *In*: BRASIL. Presidência da República. **Direitos humanos: percepções da opinião pública – análises de pesquisa nacional**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.
- CERQUEIRA, D. **Mapa dos homicídios ocultos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.848).

_____. **Causas e consequências do crime no Brasil**. Brasília: BNDES, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/qCRuSV>>.

CERQUEIRA, D.; COELHO, D.; SIQUEIRA, R. **Mapa das armas de fogo nas microrregiões brasileiras**. In: ARMAS E HOMICÍDIOS: DOIS ANOS DO MASSACRE DE REALENGO. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/FKc04B>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

CERQUEIRA, D. *et al.* A singular dinâmica territorial dos homicídios no Brasil nos anos 2000. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. v. 3.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. **Criminalidade**: social *versus* polícia. Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 958).

CERQUEIRA, D.; MELLO, J. M. P. **Menos armas, menos crimes**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.721).

CERQUEIRA, D.; MOURA, R. **Custo da juventude perdida no Brasil**. In: SEMINÁRIO JUVENTUDE E RISCO: PERDAS E GANHOS SOCIAIS NA CRISTA DA POPULAÇÃO JOVEM. Rio de Janeiro: Ipea, 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/Tp3Asv>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

_____. **Oportunidades para o jovem no mercado de trabalho e homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014a. Mimeografado.

_____. **Demografia e homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Mimeografado.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. **Novo diagnóstico de pessoas presas**. Brasília: DMF, jun. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/smA7yb>>. Acesso em: 7 ago. 2014.

DE MELLO, J. M. P. **Assessing the crack hypothesis using data from a crime wave**: the case of São Paulo. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010 (Texto para Discussão, n. 586).

DURANTE, M. O.; OLIVEIRA JUNIOR, A. A produção de estatísticas e indicadores de segurança pública no Brasil em perspectiva histórica e a criação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública (SINESPJC). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, v. 1, p. 86-97, 2012.

FARRINGTON, D.; NAGIN, D. The stability of criminal potential from childhood to adulthood. **Criminology**, v. 30, n. 2, p. 235-260, 1992.

FICK, A.; THOMAS, S. Growing up in a violent environment – relationship to health-related beliefs and behaviors. **Youth and society**, v. 27, n. 2, p. 136-147, Dec. 1995.

GOLDSTEIN, H. **Policing a free society**. Madison: University of Wisconsin Press, 1987.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio** – características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil (2009). Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/y3CWem>>. Acesso em: 18 jun. de 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Justiça e segurança pública. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 15, 2008.

_____. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. In: _____. **Brasil em desenvolvimento 2009**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009. v. 3.

_____. **Tolerância social à violência contra a mulher**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/3RUIde>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

KAPLAN, J. **The hardest drug**: heroin and public policy. Chicago: University of Chicago Press, 1983.

KLECK, G. Measures of gun ownership levels for macro-level crime and violence research. **Journal of research in crime and delinquency**, v. 41, n. 1, p. 3-36, Feb. 2004.

LIMA, R. S. Atributos raciais no funcionamento do sistema de justiça criminal paulista. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 60-65, 2004.

LIMA, R. S.; ROMÃO, W. M. Como medir a adesão ao novo paradigma proposto pela organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública? In: LIMA, R. S. **Entre palavras e números**: violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo: Alameda, 2011.

MOODY, C.; MARVELL, T. Guns and crime. **Southern economic journal**, Chattanooga, v. 71, n. 4, p. 720-736, Apr. 2005.

OLIVEIRA JUNIOR, A. Importância das atividades de investigação e inteligência policial para o sistema de justiça criminal e seu aprimoramento no Brasil. **Boletim de análise político-institucional**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 49-54, 2012.

OLIVEIRA JUNIOR, A.; LIMA, V. Segurança pública e racismo institucional. **Boletim de análise político-institucional**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 21-26, 2013.

PIMENTEL, S.; PANDJIARJIAN, V.; BELLOQUE, J. Legítima defesa da honra: ilegítima impunidade dos assassinos – um estudo crítico da legislação e jurisprudência da América Latina. **Cadernos Pagu**, Campinas, p. 65-134, 2006.

PRVL – PROGRAMA DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA LETAL CONTRA ADOLESCENTES E JOVENS. Índice de homicídios na adolescência. Rio de Janeiro: Observatório das Favelas, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/c3voLC>>.

RESIGNATO, A. J. Violent crime: a function of drug use or drug enforcement? **Applied economics**, v. 32. p. 681-688, 2000.

RIBEIRO, L.; SILVA, K. Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: um balanço da literatura. **Cadernos de segurança pública**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 1, p.14-28, 2010.

SÁ E SILVA, F. C.; DEBONI, F. **Participação social e governança democrática na segurança pública**: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.714).

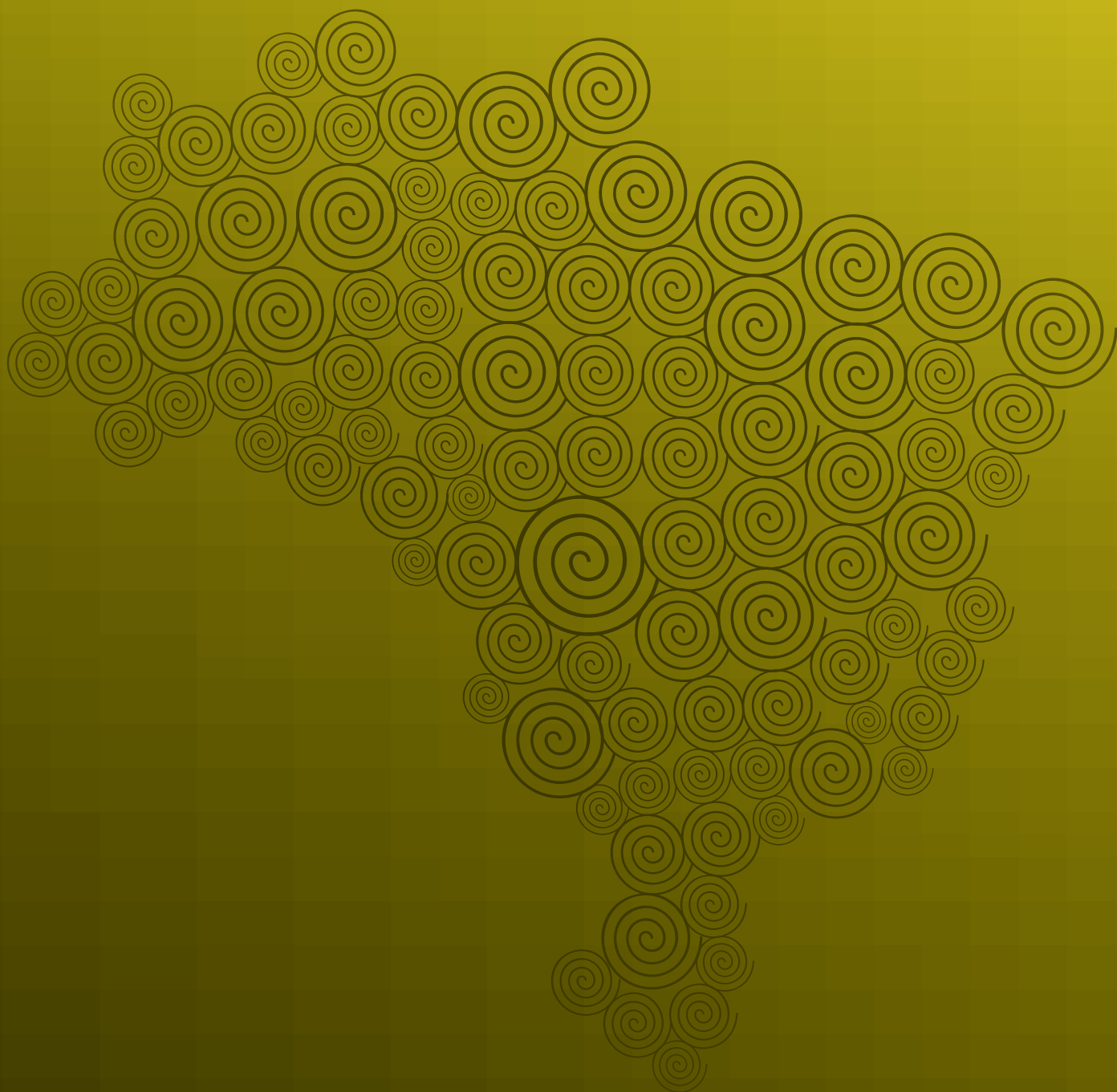
SAPORI, L. F. Torre de Babel. **Revista brasileira de segurança pública**, São Paulo, ano 4, v. 1, n. 6, p. 160-165, 2010.

SOARES, L. E. Uma interpretação do Brasil para contextualizar a violência. *In*: RONDELLI, E.; PEREIRA, C. M. (Orgs.). **Linguagens da violência**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

BIBLIOGRAFICA COMPLEMENTAR

CERQUEIRA, D.; COELHO, D. **Estupro no Brasil**: uma radiografia segundo os dados da Saúde. Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 11). Disponível em: <<http://goo.gl/vyIG5A>>. Acesso em: 6 ago. 2014.

CERQUEIRA, D.; MOURA, R. **Vidas perdidas e racismo no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013a. (Nota Técnica, n. 10). Disponível em: <<http://goo.gl/6G441N>>.



Parte IV

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O BRASIL E AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Renato Baumann¹
André Pineli²

1 INTRODUÇÃO

Uma das facetas mais visíveis da globalização é a fragmentação geográfica da atividade produtiva e sua organização em cadeias globais de valor (CGVs). Neste novo cenário a especialização dos países continua a ser determinada por sua dotação de fatores. Porém estes não mais se especializam apenas na produção de determinados bens ou serviços, mas também (ou alternativamente) na realização de determinadas tarefas necessárias para a produção destes.

Se o fatiamento do processo produtivo é algo que remonta ao fordismo do início do século passado, esta separação de atividades em países distintos ressalta a importância da competitividade na produção de partes que compõem o produto final, assim como dos serviços demandados em cada etapa do processo.

A fragmentação da produção foi impulsionada pelos avanços nas tecnologias de informação e comunicação, que reduziram fortemente os custos de coordenação e monitoramento de atividades remotas, pela redução dos custos de transporte e também pela redução das barreiras ao comércio, propiciadas tanto por acordos em âmbito multilateral como por tratados bilaterais ou plurilaterais.

Já é lugar comum ressaltar que os núcleos que concentram a maior parte da atividade manufatureira no mundo se caracterizam por apresentar crescente vinculação com as CGVs, e estão localizados no Sudeste Asiático, na América do Norte e na Europa Ocidental. A baixa participação dos países da América Latina e da África neste processo é uma ameaça ao seu futuro desempenho enquanto exportadores de produtos industrializados.

No caso do Brasil, essa participação é bastante limitada e essencialmente centrada na oferta de produtos com baixo grau de elaboração. Este é o foco deste capítulo. Após breve apresentação do conceito de CGVs, na próxima seção, discute-se também, de forma sucinta, algumas implicações da existência destas cadeias para a política econômica. A seguir, o caso do Brasil é apresentado, com base em alguns indicadores, o que é seguido, na última seção, por recomendações de política.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2 O CONCEITO DE CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Segundo Backer e Miroudot (2013, p. 7), “uma cadeia de valor identifica o conjunto de atividades que as empresas realizam para trazer um bem ou serviço desde sua concepção até seu uso por consumidores finais”.

Isso significa a necessidade de se analisar além do simples conceito tradicional de setores produtivos; implica considerar também funções administrativas que ocorrem ao longo da cadeia de oferta, tais como pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, *marketing*, serviços de apoio aos clientes etc. Neste modelo produtivo os países tendem a se especializar em funções específicas, em lugar de se especializar em setores específicos.

Em termos operacionais, Koopman *et al.* (2010) propuseram o seguinte arcabouço de análise: o valor total exportado por um país pode ser decomposto como a soma de cinco componentes, a saber:

- o valor adicionado no país, incorporado nas exportações de bens e serviços finais absorvidos pelo importador final;
- o valor adicionado incorporado nas exportações de insumos intermediários usados pelo importador direto para produzir seus próprios produtos;
- o valor adicionado incorporado nas exportações de produtos intermediários usados pelo importador direto para produzir bens destinados a terceiros países (exportações indiretas de valor adicionado);
- o valor adicionado incorporado nas exportações de produtos intermediários usados pelo importador direto para produzir bens reenviados para o país de origem (valor adicionado reflexo); e
- o valor adicionado em terceiros países, incorporado nas exportações (valor adicionado externo incorporado nas exportações).

Essa abordagem enfatiza elementos não considerados no enfoque tradicional de comércio. Segundo a abordagem tradicional, cada país tende a se especializar na produção e exportação de itens cujo processo produtivo consegue realizar a custos mais baixos que seus competidores. Isto implica que a análise – e as inferências para a política econômica – dá ênfase a setores produtivos, e ressalta características tais como dotação de fatores de produção, existência de economias externas, grau de concorrência nos mercados produtor e consumidor, grau de interação intrassetorial e outros atributos.

Segundo o enfoque convencional da teoria de comércio, um grau de interação com o mercado internacional será sempre positivo, porque implicará maiores ganhos em termos de bem-estar social, seja pela maior possibilidade de adquirir um volume maior de bens e serviços no exterior, seja pelo acesso dos consumidores a maior diversidade de produtos.

Duas dimensões não consideradas nesse enfoque são, em primeiro lugar, a “sobrevivência” dos fluxos de comércio, isto é, a análise supõe que uma vez que um país seja exportador líquido

de um bem ou serviço manterá esta condição para sempre. A prática tem mostrado que não é bem assim, existindo uma “taxa de mortalidade” que não pode ser desprezada.

A segunda dimensão não considerada na análise canônica, e que interessa neste estudo, diz respeito à apropriação do ganho – advindo da atividade exportadora: não se sabe quanto do valor é efetivamente apropriado pelo país exportador.

O valor exportado é importante, obviamente, para o cômputo do balanço de pagamentos. Contudo, para se avaliar corretamente os saldos comerciais por parceiros comerciais e por setores é preciso ir além desta conta. Importa saber o valor adicionado doméstico, e isto deve ser feito por setores e para cada país parceiro. Não basta considerar positivo um maior valor exportado, se este corresponde a um valor adicionado local muito limitado: esta economia estaria reduzida a apenas “apertadora de parafusos”, com provavelmente baixa geração de postos de trabalho e baixo grau de internalização de progresso técnico.

O objetivo de política deveria ser maximizar o valor adicionado internamente, com ênfase nos segmentos de maior valor adicionado por unidade de trabalho ou de capital da atividade produtiva.

O método de “fatiamento” do processo produtivo não é novo. A separação da produção em etapas subsequentes é algo que se conhece ao menos desde que Henry Ford passou a produzir seus automóveis em grande escala, no início do século XX.

A novidade das últimas décadas é esse fatiamento ter lugar entre países distintos. Os formatos dessa estrutura produtiva são variados. Há ao menos duas possibilidades.³

Em um primeiro formato, as partes e os componentes de um produto são fabricados em diversos países, diga-se A, B e C, e montados em D. Mas o que é fabricado em A é insumo para o que é fabricado em B, e assim sucessivamente, para montagem final em D. Este modelo sugere que melhor para um país é ser aquele onde ocorre a montagem do produto final, caso o valor adicionado e as externalidades na etapa de montagem superem os das etapas intermediárias. Mas o ideal é ser o país de origem da concepção do produto, que absorve a maior parte dos ganhos. A condição para participar desta corrente é ter baixos custos de produção e facilidade para importar os insumos a cada etapa.

Em um segundo modelo – mais parecido com o que se encontra hoje no Leste Asiático –, diversas partes e componentes são fabricados em diversos países e exportados diretamente para o país onde ocorre a montagem final. Uma vez mais, é preciso ter baixos custos de produção, facilidade para importar insumos, engenharia eficiente para o processo de montagem, boa capacidade de absorção de conhecimento e baixo custo de transporte e de coordenação deste processo entre as diversas unidades.

O nível de fragmentação da produção depende das características do produto final. Nem toda cadeia produtiva pode ser facilmente decomposta em diferentes etapas.⁴ Além disso, em

3. Ver, a propósito, Baldwin e Venables (2010).

4. Em alguns casos, como em processos contínuos de produção, a exemplo do encontrado na indústria siderúrgica, essa possibilidade é hoje – dado o estado da tecnologia – virtualmente inexistente: não é possível pensar na produção de chapas de aço de maneira fatiada entre vários países.

muitos casos a redução potencial de custos decorrente da terceirização é inferior ao concomitante aumento dos custos de transação e de coordenação. Portanto, o potencial de fatiamento da produção não é homogêneo entre os setores.

Isso demanda, para cada país, procurar identificar sua participação nesse processo. Uma forma de se medir até que ponto um país ou setor está envolvido em uma cadeia global de produção é:⁵

$$\text{Taxa de participação} = \frac{IV_{ir}}{E_{ir}} + \frac{FV_{ir}}{E_{ir}} \quad (1)$$

em que:

IV – exportações indiretas de valor adicionado (valor adicionado incorporado nas exportações de produtos intermediários usados pelo importador para produzir para terceiros países);

FV – valor adicionado externo; e

E_{ir} – exportações totais, por parte do país *i* e setor *r*.

Esses termos podem ser entendidos como componentes de participação na cadeia de valor a jusante (*IV*) ou a montante (*FV*). Juntos eles refletem a participação total na cadeia global de valor por parte de um país ou setor. A parcela de valor agregado externo nas exportações é influenciada, entre outras coisas, pelo tamanho da economia, pela posição ocupada pelo país na cadeia de valor – países cujas exportações são predominantemente de produtos primários e de serviços tendem a ter alto valor agregado doméstico – e pelo modelo exportador do país – por exemplo, países que atuam como plataforma de exportações tendem a importar muitos insumos.

É evidente que aqueles países que possam dispor de setores manufatureiros mais complexos, maior estoque de capital humano qualificado, melhor infraestrutura e outros atributos terão mais facilidade para participar nas cadeias globais.

Há, além disso, uma interação facilmente previsível entre a participação nas cadeias globais e o processo de desenvolvimento econômico, uma vez que esta participação implica, como já visto, disponibilidade de diversos atributos direta e indiretamente relacionados com o processo produtivo.

Mas participar dessas cadeias não é um valor absoluto, suficiente. É mais importante participar dos processos produtivos com atividades de mais alto conteúdo tecnológico que simplesmente depender de vantagens comparativas estáticas, como a eficiência no processamento imediato de produtos primários.

Da mesma forma, economias com vantagens comparativas medidas por indicadores tradicionais, em alguns setores específicos – como a fabricação de produtos eletrônicos – podem facilmente participar de processos “fatiados”, sem que isto implique necessariamente ganhos em termos de desenvolvimento econômico, se tratar-se apenas de linhas de montagem.

5. Igualmente sugerida por Koopman *et al.* (2010).

O objetivo para uma economia em desenvolvimento deve ser escalar a cadeia de valor, aumentando o valor adicionado internamente, e evoluindo sua participação de atividades de baixo conteúdo tecnológico para outras, de maior conteúdo tecnológico. A lógica das cadeias de valor recomenda ainda que um dos elementos importantes para uma economia é sediar a empresa que possui o papel de integradora da cadeia, a qual normalmente detém o controle das atividades que mais agregam valor ao bem ou serviço final – por exemplo, a concepção do produto, o *design*, a comercialização e a marca.

No caso de algumas regiões, como a América Latina e a África, sua participação nas CGVs é reconhecidamente mais baixa que em outros casos, como no Leste Asiático, Europa Ocidental e América do Norte. A geografia é importante: a maior parte das cadeias de valor são, de fato, regionais, e não globais. Portanto, estar localizado próximo a países que sediam empresas transnacionais (ETNs) que concentram grande parte do progresso técnico mundial faz diferença. A ausência de normas e regulamentações comuns entre os países da América Latina, assim como entre os africanos, é um entrave à sua vinculação às CGVs. Da mesma forma, a multiplicidade de acordos existentes nestas regiões, com baixo grau de convergência, é um elemento que dificulta uma eventual complementaridade produtiva.

Isso traz à consideração a importância de avaliar mais detidamente as implicações que a organização da produção em cadeias de valor fragmentadas geograficamente tem para o desenho de políticas econômicas.

3 IMPLICAÇÕES DE POLÍTICA

O processo de industrialização na América Latina ocorre desde o início do século XX, mas foi intensificado na segunda metade daquele século e esteve intensamente associado a algumas características: um papel primordial do Estado, como indutor e, em muitos casos, como produtor; urbanização acelerada; e orientação produtiva baseada na estrutura da demanda interna, frequentemente isolada do acesso a bens e serviços importados.

A construção da base industrial guardou frequentemente relação intensa com a identificação prévia de setores selecionados. No mais das vezes, aqueles com contribuição negativa para a balança comercial.

A substituição de importações mostrou, com o tempo, que não poderia ser um atributo universal, com a questão das escalas de produção exigindo um mercado interno de dimensões consideráveis para viabilizar o processo produtivo de forma rentável.

Se esse modelo gerou críticas em diversos países já desde meados da década de 1960, com base na baixa geração de postos de trabalho, e na renovada dependência de importações de insumos e componentes, boa parte de suas características essenciais permaneceu em vigor, ao menos em algumas das economias.

Isso ocorreu, no entanto, em paralelo a outras medidas parcialmente compensatórias dos efeitos daninhos dessas políticas, como a promoção de exportações e, desde meados da década de 1980, uma renovada ênfase nos acordos de preferências comerciais em nível regional.

Assim, as políticas de estímulo a setores selecionados e a permanência de barreiras às importações de bens e serviços, embora a níveis menos pronunciados que antes, passaram a conviver com estímulos – em alguns casos expressivos – ao aumento e à diversificação dos produtos exportados.

Desde a segunda metade dos anos 1990, com a abertura da economia à concorrência externa, tem havido uma crescente preocupação por parte de alguns segmentos da sociedade com relação à desarticulação das cadeias produtivas em território nacional e à maior penetração de insumos importados. Na última década, não foram poucas as políticas adotadas visando “adensar” as cadeias produtivas.

Seja no caso da ênfase no mercado interno, seja com relação às exportações, o desenho básico do modelo de crescimento tem sido sobredeterminado pela estrutura de demanda.

A existência de cadeias de valor inverte essa lógica. Se um dos objetivos da política industrial for participar de CGVs, sobretudo em seus segmentos mais nobres, a ênfase tem de ser do lado das condições de oferta.

Isso significa que devem ganhar prioridade as políticas de tipo horizontal, como qualificação da mão de obra, melhoras nas condições de infraestrutura, investimento em pesquisa e desenvolvimento de produtos, melhora nas condições de atração de investimento direto externo etc.

As políticas de cunho seletivo, vertical, que caracterizaram a agenda de políticas setoriais até aqui, não têm muito espaço nesse novo ambiente produtivo, que requer a capacitação das economias para atingir a condição de “ofertantes globais”. De preferência, em setores com alto grau de encadeamento.

Além disso, participar de cadeias de valor implica, quase que por definição, poder ter acesso a insumos, partes, peças e componentes a preços internacionais, com o que a política comercial externa passa a ser um elemento determinante adicional, e em sentido inverso ao que era desejado em um ambiente de ênfase ao atendimento da demanda do mercado interno.

Acordos de preferências comerciais e acordos de proteção de investimento direto também ganham relevância. Os primeiros, porque o processo produtivo fatiado implica múltiplos cruzamentos de fronteiras para a fabricação de um produto ou a oferta de um serviço. Os segundos, porque a decisão de implementar uma unidade produtiva em outro país demanda, além dos sinais de mercado, a relativa garantia de estabilidade na operação da planta produtiva construída ali. Os investimentos no exterior passam a ser não mais apenas em busca de novos recursos primários, mas predominantemente – no caso do setor industrial – de busca de maior eficiência produtiva.

As implicações vão muito além das relações bilaterais ou plurilaterais envolvidas em cada acordo. A nova lógica produtiva que privilegia valor adicionado tem afetado inclusive as relações em nível multilateral. Instituições com grande contribuição de longa data, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, se veem se não ameaçadas, ao menos desafiadas a lidar com este novo contexto. O peso relativo das tarifas e barreiras não

tarifárias, que sempre orientou os processos negociadores, passa a ser superado por outros elementos. Por exemplo, a barganha entre mudanças nas políticas internas (como legislação trabalhista, normas para compras governamentais e outras) e a decisão de investir em países que se mostrem mais receptivos às pressões para alterar estas políticas.

O chamado “concurso de beleza” dos países para atrair novos investimentos diretos externos torna-se ainda mais competitivo, e força a adoção de uma agenda negociadora que não estava nos planos da maior parte das economias em desenvolvimento.

A lógica da produção pré-cadeias de valor está associada ao foco na atividade manufatureira final. A lógica subjacente em um ambiente de cadeias de valor privilegia o entorno de atividades que viabilizam a produção neste novo formato. Os serviços que participam da agregação de valor passam a ganhar uma relevância que não tinham antes. A qualidade dos serviços disponíveis é um elemento central, o que está diretamente relacionado com a qualificação da mão de obra ofertante destes serviços, assim como com a qualidade da infraestrutura.

Por conta das CGVs, o comércio internacional é cada vez mais intrassetorial e intrafirma: estima-se que um terço das transações internacionais sejam intrafirma (Lanz e Miroudot, 2011)

Um lado cruel desse novo contexto é que, apesar de a maior parte dos países pretender participar dos segmentos mais nobres das cadeias de valor, a entrada nestas cadeias não é algo aberto a voluntarismos. Não há possibilidade de uma economia “se candidatar” a participar de uma cadeia de valor. Esta participação dependerá da decisão dos principais agentes produtores/comercializadores dos bens e serviços em questão.

A implicação dessa realidade para o desenho de políticas econômicas é que o país “candidato” a participar dessas cadeias deverá não apenas procurar melhorar no prazo mais curto de tempo possível as condições de qualificação dos seus trabalhadores e as condições de infraestrutura de transporte, energia, comunicações e outras, como também adaptar seu leque de políticas internas, de modo a tornar-se atraente às grandes empresas, que determinam o ritmo e o formato destas cadeias.

4 A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS CGVS

O Brasil tem tido até aqui participação limitada nas CGVs. Basicamente, fornece matérias-primas que são empregadas no processo produtivo de alguns setores, o que caracteriza uma participação com baixa relevância.

Parte das explicações para tanto está relacionada com a composição do parque industrial brasileiro, razoavelmente diversificado e com baixa participação de componentes importados, refletindo *grosso modo* a estrutura básica desde seus primórdios, sempre voltada predominantemente para o mercado interno.

Uma cadeia de valor transcende o ambiente exclusivamente manufatureiro. Ela compreende o conjunto de atividades e processos requeridos para transformar itens isolados, fabricados em diversas partes do mundo, em produtos para consumo final. Sua medição passa necessariamente

pelas informações disponíveis nas matrizes de insumo-produto, que indicam as relações setoriais, assim como permitem isolar o componente de valor adicionado em cada país.

A tabela 1 indica a porcentagem de valor adicionado externo no valor total exportado para diversos países. Não é surpresa verificar que as porcentagens mais elevadas (acima dos 30%) encontram-se nos países asiáticos, dada a intensidade dos processos de complementaridade produtiva encontrados nesta região, sobretudo entre os países do Leste Asiático.

Chama a atenção, igualmente, que os países europeus de um modo geral, assim como o México e o Vietnã, apresentaram tendência de aumento expressivo dessas porcentagens no período considerado.

As duas economias que se destacam em sentido inverso são a russa, com porcentagens baixas e decrescentes, e a brasileira, com porcentagens baixas e praticamente constantes no tempo. No caso destes dois países é ainda notável a diferença entre os lados direito e esquerdo da tabela 1: sua contribuição enquanto fornecedores de insumos para as exportações de terceiros supera em muito a porcentagem importada, embutida em suas próprias exportações. Isto reflete um padrão pouco nobre de participação nas CGVs, essencialmente limitado às etapas mais baixas do processo de transformação e ao grande peso das exportações de *commodities*.

TABELA 1
Participação em cadeias globais de valor – países selecionados
(Em %)

País	Valor adicionado externo/exportações totais				Exportações usadas como insumos para as exportações de terceiros países/exportações totais			
	1995	2000	2005	2009	1995	2000	2005	2009
Austrália	12	14	13	13	22	26	31	31
África do Sul	12	16	17	16	32	32	16	17
Alemanha	19	24	26	27	23	24	25	23
Brasil	10	11	13	9	22	23	27	27
Canadá	24	31	26	20	10	10	13	15
China	12	19	36	33	14	14	12	13
Coreia do Sul	24	33	38	41	14	19	26	24
Estados Unidos	8	9	12	11	25	31	32	29
Filipinas	31	46	46	38	17	17	29	28
França	18	24	25	25	22	23	24	21
Hungria	27	46	49	40	15	17	20	17
Índia	10	13	20	22	14	19	23	20
Indonésia	15	19	18	14	19	24	31	29
Itália	22	25	27	20	17	20	22	22
Japão	7	10	14	15	22	26	30	33
Malásia	40	43	42	38	15	20	27	28
México	27	32	31	30	10	9	10	11

(Continua)

(Continuação)

País	Valor adicionado externo/exportações totais				Exportações usadas como insumos para as exportações de terceiros países/exportações totais			
	1995	2000	2005	2009	1995	2000	2005	2009
Polônia	15	23	31	28	17	24	25	20
Rússia	11	13	8	7	33	39	49	45
Tailândia	30	35	38	35	12	14	17	18
Taiwan	36	35	42	42	14	13	27	29
Vietnã	24	30	35	37	13	18	18	15

Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização Mundial do Comércio (OMC), Trade in Value Added (TiVA). Disponível em: <<http://stats.oecd.org/>>. Elaboração do autor.

Nesses quatorze anos de significativa mudança nos processos produtivos – como ilustrado na tabela 1 –, o componente importado dos produtos exportados na economia brasileira basicamente não se alterou. De modo semelhante, se considerada a contribuição do Brasil em termos de participação no valor gerado em CGVs, a porcentagem foi de 1%, comparada com 14,4% para o conjunto dos BRICS e 10,5% para o conjunto dos países do Leste Asiático.

As tabelas A.1 a A.5 no anexo apresentam dados sobre a participação de alguns países em desenvolvimento em cinco CGVs: equipamento de transporte; equipamento elétrico e ótico; máquinas e equipamentos; têxtil, vestuário, couros e calçados; e produtos químicos e de minerais não metálicos. Nota-se que, em todos os casos, a utilização de insumos importados nas exportações realizadas pelo Brasil é muito pequena, comparável apenas à da Rússia, e bastante inferior ao observado em países da Ásia. De forma semelhante, o emprego de insumos produzidos no Brasil pelas exportações de outros países também é muito reduzida – as únicas exceções são a Argentina e, em escala menor, o Chile. Em comparação, podem-se notar níveis bem mais elevados de conexão da China, da Coreia do Sul, de Taiwan, da Indonésia e da Malásia, com seus vizinhos do Leste e do Sudeste da Ásia.

Uma participação mais efetiva nas cadeias de valor demanda competitividade produtiva, não apenas no processo de transformação manufatureira, mas no conjunto de atividades correlatas, como já dito.

A competitividade na transformação industrial, por sua vez, requer o acesso por parte dos produtores a insumos, equipamentos, partes, peças e componentes e matérias-primas a custos baixos, como forma de preservar a lucratividade da atividade produtiva.

Barreiras às importações desses elementos são, assim, um obstáculo claro a um maior envolvimento com essas cadeias produtivas. Uma comparação com outros países emergentes indica até que ponto a política comercial recente do país evoluiu em direção convergente com a participação nas cadeias globais.

É possível classificar os diversos produtos transacionados segundo sua utilização, isto é, se são consumidos no processo produtivo (bens de produção) ou se são destinados ao consumo final. O primeiro conjunto compreende as máquinas, os equipamentos, as matérias-primas e

os insumos, enfim, itens que participam do processo de produção, e que não são demandados como tal por consumidores finais.

Na tabela 2 as alíquotas médias de imposto de importação são estimadas calculando-se a tarifa ponderada pelo valor importado de cada produto.

TABELA 2
Tarifa de importação média, por tipo de produto – países selecionados
(Em %)

	2005	2009	2010	2011	2012
Bens de produção					
Brasil	10,16	10,42	10,84	10,76	10,85
China	5,15	5,73	5,71	5,65	-
Índia	12,67	7,64	-	-	-
Rússia	8,02	5,79	5,74	5,77	5,64
África do Sul	4,17	4,51	4,25	4,10	3,90
Indonésia	5,57	5,20	6,28	6,50	-
Coreia do Sul	-	5,26	5,32	-	-
Malásia	3,86	5,03	-	-	-
México	9,51	5,88	2,84	-	-
Filipinas	1,76	2,82	2,95	-	-
Tailândia	5,77	5,15	-	-	-
Outros produtos					
Brasil	9,13	10,94	10,53	10,71	11,85
China	7,39	6,43	6,91	6,60	-
Índia	20,06	14,27	-	-	-
Rússia	7,56	6,59	6,27	6,22	6,35
África do Sul	6,63	8,77	8,98	7,93	8,00
Indonésia	5,37	5,63	5,50	5,20	-
Coreia do Sul	-	9,30	8,48	-	-
Malásia	4,14	3,88	-	-	-
México	19,09	18,23	17,10	-	-
Filipinas	11,54	14,09	16,01	-	-
Tailândia	7,95	6,92	-	-	-

Fonte: World Integrated Trade Solution (WITS)/Banco Mundial. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org/>>. Elaboração do autor.

A pouca disponibilidade de informações é uma limitação. No caso dos *outros produtos*, por exemplo, é possível ver que nos anos iniciais, 2005, 2009 e 2010, a Índia, o México e as Filipinas adotavam tarifas médias mais elevadas que os demais países. O Brasil vinha em seguida, enquanto os demais adotavam tarifas bem mais baixas. Os dados disponíveis permitem inferir apenas que as tarifas brasileiras experimentaram uma trajetória ascendente no período, em nível superior às tarifas dos países dos quais se tem informação.

Com relação aos bens de produção, embora haja a mesma limitação de dados, o cenário parece mais claro. Em 2005 tanto a Índia como o México adotavam tarifas médias mais altas que os demais países. Mas já a partir de 2009, passaram a se alinhar em níveis próximos aos dos outros países. Enquanto isto, as tarifas brasileiras não apenas permaneceram em um nível duas vezes superior às tarifas dos demais países, como foram marginalmente elevadas ao longo do tempo.

Esse último resultado é sugestivo de que a política comercial adotada pelo Brasil pode ter afetado negativamente a competitividade, porque penalizou de forma diferenciada e crescente o setor produtivo, ao encarecer o acesso aos itens empregados no processo de produção, elevando os custos.

A competição com bens produzidos sob a lógica das CGVs é, certamente, uma das causas da redução das exportações brasileiras de manufaturados e da reprimarização da pauta exportadora do país, embora tal efeito seja difícil de ser quantificado.⁶

5 RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA

Economias dotadas de recursos naturais, com sistemas minimamente operacionais de escoamento dos produtos *in natura* e com plantas produtivas que permitam transformação básica destes produtos, são candidatas a participar das etapas iniciais de inúmeras CGVs. No entanto, quando a estrutura produtiva do país compreende, adicionalmente, a fabricação de produtos mais elaborados, e se a sociedade atribui valor à existência e ao desempenho destes segmentos, as duas atividades podem vir a ter difícil convivência.

A concentração dos ganhos no setor intensivo em recursos naturais pode afetar negativamente o desempenho do setor manufatureiro, de pelo menos duas maneiras: *i*) desviando a ênfase na política de incentivos; e *ii*) por meio do mercado de fatores e de suas exportações – como resultado do seu desempenho, reduzir além do desejável a relação câmbio-salário, comprometendo a competitividade do outro setor.

No atual ambiente internacional, as indicações são eloquentes no sentido de que os exportadores mais exitosos de produtos industrializados têm sido aqueles que se ajustaram à nova realidade das cadeias de valor.

No entanto, adotar políticas visando ingressar de forma mais ampla em CGVs pode trazer benefícios, mas não está isento de riscos.

Como essas políticas implicam, em algum grau, redução das barreiras às importações, em um primeiro momento após o ingresso de um país em uma CGV, é quase certo que haverá elevação no uso de insumos importados. Afinal de contas, a própria lógica das CGVs implica a fragmentação geográfica das etapas de produção visando à minimização de custos.

6. Em 2008, os manufaturados responderam por 46,8% das exportações brasileiras, enquanto os produtos básicos, por 36,9%. Cinco anos depois o quadro se inverteu: a participação dos básicos saltou para 46,7% e a dos manufaturados caiu para 38,4%. Uma parte disto é explicada pela evolução dos preços: alta de 27,8% no caso dos produtos básicos e de 12% no dos manufaturados. Contudo, o principal determinante foi o *quantum* exportado, que diminuiu 10,3% no caso dos manufaturados e aumentou 21,1% no dos produtos básicos.

O país será bem-sucedido em sua estratégia se, passado esse primeiro estágio, conseguir elevar o valor absoluto adicionado domesticamente, tanto por meio da expansão da produção, como por meio do aumento do conteúdo nacional, possibilitado pela ascensão de suas firmas no interior na CGV. Portanto, uma estratégia voltada ao ingresso do país em CGVs deve, em paralelo à abertura do mercado às importações, promover políticas de incentivo às exportações, além de buscar reduzir os custos de transporte, por meio de políticas de incentivo ao investimento público e privado em infraestrutura. A alternativa a uma estratégia de ingresso em CGVs é uma política de desenvolvimento focada na verticalização industrial, na qual todas ou a maior parte das etapas das cadeias produtivas são realizadas domesticamente. Isto, contudo, deve ser buscado sem desconsiderar a eficiência econômica, e não por meio de políticas industriais autárquicas.

A política industrial com foco em CGVs deve mirar etapas – ou tarefas – realizadas ao longo de uma cadeia de valor. Uma dificuldade adicional desta nova lógica é que, embora as grandes ETNs continuem a ser protagonistas, não se trata mais de oferecer um mercado doméstico cativo para a atração do investimento destas empresas. A organização da produção em CGVs implica oferecer condições de realização de etapas da produção em condições internacionalmente competitivas, assim como acesso a insumos oriundos de outros países quando estes insumos não puderem ser produzidos ou adquiridos internamente a custo compatível com o do mercado internacional.

A opção por aderir à lógica de cadeias de valor implica, de forma até certo ponto inevitável, custos sociais de ajuste, ao menos durante um processo de transição, uma vez que envolverá – no caso de um modelo com produção diversificada – o encerramento de atividades por parte de diversos produtores. Longe de se advogar um processo de abertura a qualquer custo, o que se postulou aqui é a necessidade de reorientação organizada da política comercial externa, entre outras, de modo a minimizar os custos sociais nestas etapas de transição. Mas sem prejuízo de uma sinalização clara no sentido de ajustar a lógica de orientação das atividades produtivas.

A maior preocupação em relação à adoção de políticas de incentivo ao ingresso em CGVs é o risco de aumento das importações de bens intermediários sem um proporcional aumento de exportações de bens finais ou bens intermediários utilizados nas etapas posteriores da CGV. Há especialmente o receio de que a redução das barreiras ao comércio leve à desindustrialização em setores mais intensivos em tecnologia e que agregam mais valor por unidade de trabalho. Uma abertura à importação de insumos impactará também o conteúdo importado dos bens vendidos no mercado doméstico, com efeitos negativos sobre a balança comercial.

Uma alternativa seria tentar isolar este efeito por meio do incentivo à instalação de zonas de processamento de exportações (ZPEs). Contudo, a experiência asiática mostra que não basta reduzir impostos para fazer uma ZPE apresentar bom desempenho. Além do tempo requerido para sua implantação, a localização, a infraestrutura, a disponibilidade de mão de obra adequada, a qualidade da administração e a desburocratização são elementos-chave para o sucesso (Yuan e Eden, 1992; Amirahmadi e Wu, 1995).

Além das recomendações inevitáveis, tais como investimentos públicos em infraestrutura e (ainda mais) em capital humano, uma estratégia visando aumentar a participação nas CGVs demanda a adoção de algumas políticas específicas, como:

- desenvolver capacidades produtivas nas empresas operando no país, que poderão se inserir nessas cadeias como fornecedoras de partes, peças e componentes;
- apoiar as firmas nacionais no cumprimento dos requisitos e padrões exigidos pelos principais mercados consumidores;
- incentivar a formação de *clusters* de empresas, dado o efeito que as economias de aglomeração exerce sobre a capacidade de atração de firmas integradoras;
- redesenhar a estrutura tarifária, principalmente as tarifas de importação incidentes sobre bens de produção, que podem afetar negativamente a competitividade das firmas exportadoras;
- reduzir os custos para transações além-fronteiras, por meio da adoção de medidas de facilitação de comércio e da realização de acordos comerciais com outros países; e
- desenvolver os mecanismos da “inteligência comercial externa”, como forma de identificar e poder combater práticas ilícitas nas etapas de importação e exportação.

REFERÊNCIAS

- AMIRAHMADI, H.; WU, W. Export processing zones in Asia. **Asian Survey**, v. 35, n. 9, 1995.
- BACKER, K.; MIROUDOT, S. **Mapping global value chains**. Paris: OECD, 2013. (OECD Trade Policy Papers, n. 159).
- BALDWIN, R.; VENABLES, A. **Spiders and snakes**: offshoring and agglomeration in the global economy. Cambridge: NBER, 2010. (Working Paper, n. 16.611).
- KOOPMAN, R. *et al.* **Give credit where credit is due**: tracing value added in global productions chains. Cambridge: NBER, 2010. (Working Paper, n. 16.426).
- LANZ, R.; MIROUDOT, S. **Intra-firm trade**: patterns, determinants and policy implications. Paris: OECD, 2011. (OECD Trade Policy Papers, n. 114).
- YUAN, J.; EDEN, L. Export processing zones in Asia: a comparative study. **Asian Survey**, v. 32, n. 11, 1992.

ANEXO A

TABELA A.1
Parcela do valor exportado por países selecionados agregada em países em desenvolvimento selecionados – equipamento de transporte (2009)
 (Em %)

Exportações do país	Brasil	China	Coreia do Sul	Taiwan	Tailândia	Rússia	Índia	México	Indonésia
África do Sul	0,59	2,51	0,62	0,54	0,36	0,61	0,64	0,30	0,24
Alemanha	0,27	1,30	0,38	0,22	0,12	1,01	0,39	0,16	0,08
Argentina	10,33	1,62	0,55	0,18	0,42	0,29	0,21	0,58	0,13
Austrália	0,14	1,79	0,72	0,33	1,01	0,24	0,28	0,21	0,42
Brasil	85,95	0,79	0,36	0,15	0,27	0,25	0,19	0,27	0,13
Canadá	0,23	1,56	0,76	0,33	0,12	0,30	0,19	1,40	0,08
Chile	1,55	2,31	1,45	0,32	0,15	0,27	0,26	0,50	0,23
China	0,56	66,52	2,64	0,85	0,41	0,77	0,59	0,18	0,32
Coreia do Sul	0,48	4,40	63,51	0,47	0,22	1,12	0,41	0,17	0,68
Espanha	0,22	1,01	0,37	0,20	0,09	0,78	0,26	0,21	0,12
Estados Unidos	0,20	1,83	0,79	0,51	0,17	0,31	0,26	1,22	0,10
França	0,18	1,76	0,44	0,36	0,15	0,76	0,34	0,18	0,09
Índia	0,24	1,38	0,66	0,22	0,26	0,55	76,36	0,15	0,27
Indonésia	0,20	1,71	0,55	0,38	1,16	0,26	0,28	0,07	82,88
Itália	0,22	1,00	0,26	0,19	0,09	0,94	0,32	0,09	0,08
Japão	0,17	1,82	0,73	0,44	0,37	0,36	0,13	0,10	0,52
Malásia	0,40	3,22	1,97	1,13	2,40	0,68	1,23	0,33	1,81
México	0,33	2,68	1,35	0,58	0,23	0,29	0,18	66,55	0,12
Reino Unido	0,22	1,27	0,41	0,24	0,13	0,90	0,35	0,16	0,10
Rússia	0,11	0,89	1,74	0,20	0,11	79,32	0,14	0,10	0,05
Tailândia	0,29	3,00	1,46	0,89	55,14	1,03	0,65	0,43	1,48
Taiwan	0,38	4,29	1,09	64,72	0,33	0,86	0,39	0,10	0,80
Turquia	0,23	1,51	0,77	0,25	0,12	2,90	0,29	0,08	0,12
Vietnã	0,42	8,84	2,27	2,47	4,94	2,54	0,63	0,24	0,86

Fonte: TiVA.
 Elaboração dos autores.

TABELA A.2
Parcela do valor exportado por países selecionados agregada em países em desenvolvimento selecionados – equipamento elétrico e ótico (2009)
 (Em %)

Exportações do país	Brasil	China	Coreia do Sul	Taiwan	Tailândia	Rússia	Índia	México	Indonésia
África do Sul	0,20	2,72	0,78	0,62	0,38	0,52	0,47	0,17	0,24
Alemanha	0,18	1,72	0,53	0,37	0,16	0,70	0,39	0,16	0,09
Argentina	3,46	2,87	0,75	0,42	0,29	0,29	0,17	0,37	0,09
Austrália	0,12	2,02	0,73	0,41	1,01	0,24	0,34	0,12	0,44
Brasil	84,79	1,81	0,95	0,52	0,20	0,25	0,20	0,31	0,17
Canadá	0,21	2,13	1,01	0,52	0,22	0,31	0,22	1,03	0,10
Chile	0,28	0,38	0,22	0,04	0,03	0,07	0,05	0,09	0,05
China	0,50	57,42	5,39	4,74	1,08	0,86	0,56	0,20	0,48
Coreia do Sul	0,35	8,81	53,43	3,05	0,64	0,82	0,53	0,13	0,61
Espanha	0,22	1,35	0,44	0,35	0,12	0,82	0,30	0,25	0,14
Estados Unidos	0,13	1,71	0,67	0,51	0,18	0,23	0,20	1,02	0,10
França	0,17	1,75	0,45	0,34	0,17	0,75	0,31	0,16	0,11
Índia	0,24	1,28	0,61	0,24	0,22	0,54	77,85	0,13	0,28
Indonésia	0,27	2,70	1,16	0,70	0,63	0,38	0,59	0,13	72,49
Itália	0,19	1,01	0,29	0,19	0,08	1,01	0,29	0,09	0,08
Japão	0,16	2,89	1,06	1,13	0,39	0,34	0,17	0,14	0,60
Malásia	0,23	6,08	3,18	2,64	1,40	0,44	0,70	0,27	0,96
México	0,35	7,81	4,35	1,94	0,71	0,43	0,31	43,32	0,31
Reino Unido	0,14	1,52	0,50	0,43	0,16	0,62	0,33	0,22	0,11
Rússia	0,08	0,80	0,54	0,21	0,10	87,88	0,12	0,07	0,04
Tailândia	0,22	7,55	3,30	3,38	45,12	1,01	0,43	0,68	0,69
Taiwan	0,35	8,85	4,41	54,85	0,79	0,77	0,61	0,11	0,69
Turquia	0,21	2,67	0,81	0,65	0,21	2,44	0,37	0,18	0,24
Vietnã	0,31	10,59	4,72	3,92	1,90	1,41	0,86	0,26	1,41

Fonte: TIVA.
 Elaboração dos autores.

TABELA A.3

Parcela do valor exportado por países selecionados agregada em países em desenvolvimento selecionados – máquinas e equipamentos (2009)

(Em %)

Exportações do país	Brasil	China	Coreia do Sul	Taiwan	Tailândia	Rússia	Índia	México	Indonésia
África do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alemanha	0,20	1,18	0,34	0,20	0,11	0,81	0,35	0,12	0,07
Argentina	3,45	1,15	0,35	0,13	0,14	0,22	0,12	0,34	0,05
Austrália	0,15	2,58	0,93	0,52	1,29	0,31	0,44	0,15	0,57
Brasil	89,25	0,74	0,32	0,15	0,11	0,26	0,16	0,21	0,09
Canadá	0,22	1,76	0,78	0,41	0,17	0,33	0,20	0,85	0,09
Chile	2,04	3,14	1,46	0,35	0,16	0,42	0,47	0,52	0,44
China	0,69	63,21	2,94	1,42	0,50	1,09	0,63	0,16	0,42
Coreia do Sul	0,41	3,25	68,24	0,42	0,18	1,00	0,38	0,13	0,70
Espanha	0,19	0,89	0,27	0,16	0,06	0,78	0,21	0,19	0,11
Estados Unidos	0,24	1,75	0,58	0,36	0,14	0,43	0,25	1,03	0,09
França	0,15	1,18	0,27	0,19	0,10	0,68	0,24	0,10	0,07
Índia	0,23	1,10	0,54	0,18	0,20	0,55	77,06	0,13	0,26
Indonésia	0,31	4,33	1,47	0,72	0,95	0,45	0,56	0,17	61,29
Itália	0,17	0,86	0,24	0,12	0,07	0,95	0,25	0,07	0,06
Japão	0,16	1,50	0,61	0,34	0,27	0,35	0,11	0,06	0,44
Malásia	0,21	6,08	3,03	2,57	1,46	0,38	0,60	0,28	0,67
México	0,24	2,73	1,38	0,62	0,21	0,32	0,16	68,87	0,12
Reino Unido	0,18	1,15	0,34	0,20	0,10	1,02	0,30	0,12	0,08
Rússia	0,08	0,60	0,57	0,15	0,09	88,21	0,09	0,06	0,03
Tailândia	0,32	3,63	1,75	1,02	55,96	1,22	0,62	0,42	0,90
Taiwan	0,52	3,61	1,25	60,48	0,27	1,25	0,46	0,12	0,89
Turquia	0,22	1,56	0,58	0,28	0,10	3,23	0,26	0,08	0,12
Vietnã	0,45	8,13	3,71	2,25	2,15	2,86	0,82	0,23	1,03

Fonte: TiVA.

Elaboração dos autores.

TABELA A.4

Parcela do valor exportado por países selecionados agregada em países em desenvolvimento selecionados – têxtil, vestuário, couros e calçados (2009)
(Em %)

Exportações do país	Brasil	China	Coreia do Sul	Taiwan	Tailândia	Rússia	Índia	México	Indonésia
África do Sul	0,26	2,39	0,39	0,26	0,18	0,41	0,65	0,07	0,31
Alemanha	0,31	1,77	0,26	0,13	0,15	0,79	0,61	0,08	0,14
Argentina	2,86	1,58	0,26	0,10	0,09	0,18	0,26	0,18	0,21
Austrália	0,17	2,66	0,58	0,22	0,39	0,15	0,37	0,06	0,28
Brasil	92,05	1,15	0,25	0,16	0,16	0,18	0,38	0,10	0,35
Canadá	0,31	2,75	0,69	0,30	0,16	0,21	0,67	0,55	0,15
Chile	1,54	8,58	1,12	0,52	0,24	0,32	0,62	0,36	0,67
China	0,95	79,29	1,41	0,94	0,42	0,57	0,59	0,10	0,46
Coreia do Sul	0,60	5,64	68,13	0,36	0,35	0,73	1,08	0,10	1,22
Espanha	0,24	1,03	0,24	0,12	0,10	0,57	0,46	0,14	0,16
Estados Unidos	0,37	2,22	0,74	0,32	0,25	0,35	0,64	1,07	0,25
França	0,29	2,14	0,44	0,15	0,19	0,69	0,97	0,07	0,15
Índia	0,21	1,52	0,51	0,23	0,24	0,49	82,07	0,14	0,31
Indonésia	0,32	4,63	2,92	1,26	0,68	0,32	0,65	0,06	75,65
Itália	0,31	1,00	0,17	0,09	0,08	0,69	0,40	0,05	0,10
Japão	0,17	3,62	0,55	0,32	0,37	0,24	0,23	0,07	0,48
Malásia	0,72	4,48	1,22	1,65	2,68	0,51	1,45	0,19	1,83
México	0,26	1,64	0,49	0,24	0,16	0,19	0,17	77,11	0,10
Reino Unido	0,17	1,22	0,27	0,10	0,13	0,45	0,78	0,06	0,12
Rússia	0,15	2,07	0,67	0,18	0,12	83,85	0,31	0,06	0,08
Tailândia	0,84	3,24	0,79	0,77	74,37	0,63	0,64	0,23	0,74
Taiwan	0,53	3,60	1,13	66,93	0,52	0,67	0,75	0,12	1,10
Turquia	0,19	1,39	0,48	0,18	0,24	2,15	0,58	0,05	0,35
Vietnã	0,91	13,49	7,32	5,29	2,06	1,51	1,46	0,14	1,15

Fonte: TIVA.
Elaboração dos autores.

TABELA A.5

Parcela do valor exportado por países selecionados agregada em países em desenvolvimento selecionados – produtos químicos e de minerais não metálicos (2009)
(Em %)

Exportações do país	Brasil	China	Coreia do Sul	Taiwan	Tailândia	Rússia	Índia	México	Indonésia
África do Sul	0,13	0,60	0,19	0,10	0,09	0,71	0,32	0,06	0,19
Alemanha	0,56	0,91	0,23	0,11	0,09	3,21	0,46	0,13	0,12
Argentina	3,28	1,21	0,26	0,10	0,09	0,42	0,29	0,46	0,08
Austrália	0,16	1,17	0,48	0,17	0,44	0,38	0,25	0,07	1,01
Brasil	85,19	0,53	0,20	0,10	0,11	0,44	0,26	0,20	0,12
Canadá	0,43	0,74	0,25	0,10	0,07	0,70	0,24	0,42	0,07
Chile	3,62	1,55	0,82	0,14	0,13	0,47	0,27	1,01	0,71
China	1,50	59,06	2,10	1,21	0,73	1,87	1,05	0,21	0,92
Coreia do Sul	0,74	2,38	39,19	0,27	0,26	2,57	1,07	0,23	2,90
Espanha	0,37	0,63	0,22	0,12	0,06	2,72	0,25	0,82	0,49
Estados Unidos	0,44	0,81	0,28	0,14	0,11	0,83	0,25	1,37	0,10
França	0,27	0,78	0,19	0,09	0,08	3,09	0,31	0,08	0,08
Índia	0,36	0,89	0,48	0,17	0,20	0,83	72,67	0,17	0,67
Indonésia	0,17	0,88	0,41	0,17	0,31	0,22	0,30	0,03	85,11
Itália	0,31	0,64	0,21	0,10	0,08	3,70	0,33	0,08	0,21
Japão	0,29	1,20	0,39	0,23	0,23	0,68	0,22	0,09	0,91
Malásia	0,50	2,29	1,10	0,81	1,11	0,60	1,08	0,11	1,28
México	0,14	0,78	0,35	0,13	0,06	0,29	0,12	81,77	0,06
Reino Unido	0,37	0,51	0,16	0,07	0,06	1,64	0,26	0,07	0,09
Rússia	0,06	0,27	0,24	0,08	0,05	93,21	0,06	0,04	0,02
Tailândia	0,36	1,35	0,62	0,37	67,00	1,01	0,45	0,17	1,10
Taiwan	0,59	2,71	1,06	45,83	0,31	1,76	0,88	0,14	3,00
Turquia	0,46	1,17	0,46	0,30	0,16	7,48	0,38	0,08	0,17
Vietnã	0,53	7,00	2,64	2,31	3,31	2,54	1,39	0,16	1,71

Fonte: TiVA.
Elaboração dos autores.

AS FUNÇÕES DAS FORÇAS ARMADAS E OS RUMOS DO PODER MILITAR NO BRASIL

Rodrigo Fracalossi de Moraes¹
Edison Benedito da Silva Filho²

1 INTRODUÇÃO

A grande maioria dos países dedica quantidade considerável de recursos humanos e financeiros para a manutenção de suas Forças Armadas, ainda que não vislumbrem a possibilidade de envolvimento em conflitos militares externos. Na ausência de conflitos armados, o aparato militar realiza atividades de treinamento, manutenção e modernização, preparando-se de forma permanente para o seu eventual emprego. Ademais, em tempos de paz, é comum que as Forças Armadas auxiliem o Estado no desempenho de algumas de suas funções sociais, em eventos de calamidade ou quando da impossibilidade de acesso da população aos instrumentos convencionais de políticas públicas.

No entanto, em razão de longos períodos sem conflitos militares e do caráter eventual ou provisório das atividades secundárias executadas pelas Forças Armadas, permanece o debate acerca da conveniência de se manter ou elevar o nível de gastos militares em tempos de paz. E, *pari passu* a esta discussão geral sobre quantidades se situa um debate mais específico e qualitativo, concernente à forma como estes gastos devem ser priorizados. Não apenas em termos de sua distribuição entre as forças ou nas rubricas de pessoal, custeio e investimentos, mas também com respeito a quais funções devem ser desempenhadas pelas instituições militares, para além de suas atividades elementares.

Estes debates se acham presentes hoje nas principais economias mundiais e remetem a questões ainda mais essenciais sobre o papel a ser desempenhado pelos militares na sociedade. Afinal, *para que servem as Forças Armadas?* Por que governos devem alocar, mesmo em tempos de paz, parte significativa da renda nacional para a manutenção de um poder militar? No Brasil, em particular, com carências de todo tipo, faz sentido alocar recursos públicos para a remuneração de militares e a aquisição de equipamentos que, possivelmente, jamais serão empregados em conflitos armados? Ademais, é adequado empregar as Forças Armadas para outras funções que não as relacionadas à defesa externa? E, um aparato militar vasto e sofisticado, que demanda uma quantidade crescente de recursos para sua manutenção, pode representar uma ameaça à democracia na medida em que eleva a influência política de seus membros e dos agentes privados beneficiados por estes gastos?

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

No caso do Brasil, as respostas a essas e outras questões envolvendo o escopo e o alcance da atuação das Forças Armadas só podem ser providas pelas mais elevadas instituições democráticas do país. E, a exemplo das demais decisões de natureza eminentemente normativa – ainda que envolvam um alto grau de complexidade técnica –, estas respostas serão necessariamente provisórias e imprecisas, suscetíveis a erros e omissões e à influência do jogo político. Demandarão, pois, um processo transparente e contínuo de atualização e revalidação, no qual, além dos atores diretamente envolvidos na formulação e implementação destas políticas, será igualmente essencial a participação da sociedade civil, diretamente ou por meio de seus representantes.

É neste contexto que se insere a contribuição do Ipea ao debate proposto. Como órgão governamental responsável por produzir e disseminar conhecimentos e assessorar o Estado nas suas decisões estratégicas, cumpre-lhe fornecer subsídios necessários ao aprimoramento do debate político sobre o papel das Forças Armadas no Brasil. Para tanto, faz-se necessário observar não apenas a trajetória histórica das políticas de defesa nacional no país e suas perspectivas para o futuro próximo, mas também a experiência internacional contemporânea e os consensos que emergem em outros países acerca das prioridades e dos limites de atuação das Forças Armadas.

Tendo em vista esses condicionantes, o objetivo deste trabalho é duplo. Busca-se, em primeiro lugar, posicionar e clarificar o debate acerca do papel a ser desempenhado pelas Forças Armadas brasileiras, tomando por base a literatura especializada e os documentos oficiais que pautam as políticas de defesa nacional no Brasil e em outros países do mundo. Em segundo lugar, a partir da identificação das principais funções das Forças Armadas no país, é traçado um cenário preliminar para sua evolução até 2025.

O capítulo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção descreve em linhas gerais como se concebem atualmente as relações entre Estado e Forças Armadas, bem como as atividades a serem desempenhadas pelos militares em tempos de paz. A terceira seção apresenta as funções militares relacionadas à defesa externa. A quarta seção discute o papel das Forças Armadas no desempenho de atribuições internas, auxiliando os demais órgãos de Estado. Em razão do horizonte temporal proposto para a construção dos cenários, ao final de cada seção/subseção descreve-se as principais tendências identificadas para a função militar em análise até o ano de 2025. Finalmente, a quinta seção conclui apontando as funções que, provavelmente, terão maior impacto na próxima década sob a ótica dos objetivos da política de defesa do Brasil, bem como as iniciativas de reformulação do marco regulatório e de reestruturação das Forças Armadas que se farão necessárias para o cumprimento destas metas.

2 ESTADO E FORÇAS ARMADAS

A Organização das Nações Unidas (ONU) possuía, ao final de 2013, 193 Estados-membros. Ademais de possuírem governos nacionais e autonomia reconhecida por parte de todos (ou quase todos) os demais Estados-membros da ONU, a grande maioria reconhece a necessidade de manter Forças Armadas nacionais como um elemento primordial para assegurar a sua soberania. Dos Estados-membros da ONU, 173 possuem Forças Armadas permanentes,

um “grupo” que inclui nações com perfis variados: países continentais, como Brasil, China e Estados Unidos; países médios, como Angola, Colômbia e Malásia; países pequenos, como Ruanda e Uruguai; e pequenos Estados insulares/arquipelágicos, como Antígua e Barbuda, Barbados e Maldivas.

Dos vinte países do globo que não possuem Forças Armadas³, apenas quatro (Costa Rica, Haiti, Maurício e Panamá) têm população superior a 1 milhão de habitantes. A Costa Rica, o país mais rico do grupo, possui um produto interno bruto (PIB) de US\$ 45 bilhões (em 2012), equivalente a cerca de 2% do PIB brasileiro. A soma das populações dos países sem Forças Armadas totaliza apenas 21,6 milhões de habitantes, e sua área terrestre conjunta não ultrapassa 308 mil km², ou 0,2% do território total do globo sob jurisdição estatal; ao passo que 99,3% da população mundial se encontra em países com Forças Armadas.

Salvo algumas exceções, a ausência de Forças Armadas é, assim, restrita a Estados muito pequenos, que não possuem recursos financeiros, humanos e materiais suficientes para manter um poder militar minimamente capaz de defender o país. A postura mais racional para estas nações é buscar proteção junto a outros Estados – como fazem Andorra, Kiribati e Micronésia – ou participar de acordos de defesa coletiva, como nos casos da Islândia, membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e de alguns países do Leste do Caribe, por meio do *Regional Security System* (RSS).

A acelerada globalização a partir dos anos 1990 não implicou, portanto, a desistência dos Estados em possuir Forças Armadas. Desde 1991, apenas o Haiti optou por aboli-las, num contexto de transferência da responsabilidade pela proteção do país e pela segurança de sua população à tutela da ONU, após sucessivas crises institucionais protagonizadas por chefes militares locais. A não existência de Forças Armadas parece derivar, pois, antes de um problema de escala de política pública para as nações, que da ausência de preocupação em relação à defesa externa.⁴

Não obstante o reconhecimento quanto à necessidade de manutenção do aparato militar, em diversos países discute-se a conveniência de se alocar novos recursos para as Forças Armadas face à necessidade de se enfrentar problemas mais urgentes de natureza social, econômica e ambiental. Este dilema se sobressai atualmente em meio a um cenário de agravamento dos impasses políticos, redução da capacidade fiscal dos Estados e incerteza quanto à plena recuperação dos efeitos da crise econômica internacional iniciada em 2008.

Este debate ganha força ao se considerar que muitas nações não vislumbram, no horizonte próximo, ameaças provenientes de outros Estados. Além disso, a natureza das novas ameaças percebidas, tais como terrorismo, conflitos sociais e fenômenos naturais, enseja um

3. Os seguintes países também não possuem Forças Armadas: Andorra, Dominica, Granada, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Islândia, Kiribati, Liechtenstein, Micronésia, Nauru, Palau, Samoa, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Tuvalu e Vanuatu.

4. Evidência disso é que, mesmo em um contexto de relativa estabilidade e baixa intensidade dos conflitos internacionais, não há evidências de que algum país de proporções grandes ou médias venha a abdicar de possuir Forças Armadas no futuro próximo, tomando decisão semelhante à da Costa Rica, em 1948. Embora existam em alguns países movimentos em defesa da abolição das Forças Armadas, em nenhum caso estes aparentam ter força para lograr tal objetivo. Uma das organizações mais ativas neste sentido, o movimento suíço *Group for a Switzerland without an Army* (GSOA) não logrou nem mesmo abolir o serviço militar obrigatório no país, conforme resultado de referendo realizado em 2013, o terceiro do tipo em um período de 25 anos (Switzerland..., 2013; Swiss..., 2013).

redirecionamento de recursos para outros instrumentos mais prioritários da ação estatal que não as Forças Armadas.

O Brasil, em que pese a recuperação da importância relativa de sua política de defesa nacional ao longo da última década, não está imune a esse debate. Em particular, face à perspectiva de ausência de conflitos externos envolvendo o país no horizonte próximo, o enfrentamento de outras ameaças parece reorientar o foco de atuação das forças militares do país, em cooperação com outras instituições do aparato estatal. Neste sentido, destaca-se o papel das Forças Armadas como componente auxiliar das políticas de segurança pública, além de ser parcialmente responsável pela vigilância das fronteiras e pelas ações voltadas à prevenção de atos terroristas nos grandes eventos sediados pelo país. Ainda que extrapolem as funções primárias de emprego dos militares, estas demandas constituem prioridades legítimas da sociedade, posto que consagradas na Constituição e em documentos oficiais que definem a própria atuação das Forças Armadas brasileiras.

Dessa forma, conquanto existam elementos que justificariam a redução dos gastos militares no país – notadamente, a virtual ausência de ameaças externas e a necessidade de priorizar outras políticas públicas –, demandas emergentes da sociedade exigem uma atuação cada vez mais especializada e abrangente das Forças Armadas, ensejando uma transformação profunda destas instituições. De modo que o verdadeiro dilema no Brasil diz menos respeito ao volume de gastos militares que à sua priorização: é preciso modernizar e racionalizar as instituições militares do país a fim de capacitá-las a atender a demandas da sociedade que exigem soluções cada vez mais complexas. Discute-se, pois, nas seções seguintes os condicionantes internos e externos que poderão representar desafios ou oportunidades para o sucesso das estratégias de atuação dos militares nesse período, assim como as principais funções demandadas para as Forças Armadas brasileiras até 2025.

3 FUNÇÕES EXTERNAS

A função clássica das Forças Armadas é atribuir aos Estados um instrumento de força capaz de impor sua vontade a outros atores, particularmente outros Estados. O uso do poder militar neste sentido pode atender a objetivos variados, entre os quais: expansão territorial; defesa das fronteiras; manutenção do *status quo* geopolítico; proteção de rotas de comércio; defesa dos interesses nacionais em outros países; derrubada de governos hostis no exterior; e apoio à política externa por meio de ações conjuntas com outras nações.

Na presente seção, a análise destas muitas funções é concentrada em três grupos finalísticos: *dissuasão e contra-ataque*; *garantia contra a imprevisibilidade*; e *atribuição de flexibilidade à política externa*. Nos tópicos a seguir, apresentaremos os principais elementos que orientam cada um destes grupos e como as Forças Armadas brasileiras se organizam para cumprir suas funções.⁵

5. Em função do poder militar no Brasil não poder ser empregado para agressões a outros Estados, conforme previsto na Constituição Federal do país, aspectos relacionados a esta dimensão não serão analisados neste trabalho.

3.1 Dissuasão e contra-ataque

Um elemento chave para se compreender o papel das Forças Armadas é o conceito de *dissuasão*. O conceito traduz-se, na prática, na manutenção permanente de Forças Armadas modernas e operacionais, com o objetivo de desestimular outros atores a realizarem ações de caráter ofensivo. É a imposição virtual de um custo que possíveis agressores não estariam dispostos a pagar, sendo, portanto, uma dimensão preventiva da defesa.

No caso de a dissuasão falhar, o poder militar teria a incumbência de realizar um *contra-ataque* sobre possíveis agressores, materializando o que se demonstrava possível apenas de maneira virtual antes do ataque propriamente dito.

A capacidade dissuasória não decorre tão somente do montante de recursos alocados para a defesa e de números relativos à quantidade de aeronaves, embarcações, carros de combate ou efetivos. Embora estes certamente sejam relevantes, as Forças Armadas dissuadem um adversário apenas se os custos que elas são capazes de impor forem superiores àqueles que o adversário se mostra disposto a pagar para atingir seu objetivo.⁶ E tais custos abrangem não apenas recursos humanos e financeiros das operações militares, mas incluem outras variáveis, como: recebimento de sanções econômicas; deterioração da imagem externa do país; e, mesmo, o possível crescimento ou diminuição da popularidade de um governo junto à opinião pública interna.

A dissuasão também é aplicável a situações nas quais um Estado busca evitar que o seu território seja utilizado como espaço de refúgio para forças em conflito nos países vizinhos, ou mesmo como teatro de operações destas forças. Um país pode se ver impactado por um conflito na vizinhança no qual não desejava se envolver; mas, se o governo optar por manter a neutralidade, seu poder militar pode dissuadir outras forças de utilizarem o território nacional para suas operações. Similar à doutrina da *neutralidade armada*, esta posição está presente na política de defesa de alguns países, a exemplo da Suíça. Embora neutro, o país mantém Forças Armadas a fim de que tal neutralidade seja, em última instância, garantida pela força. Esta perspectiva também esteve presente, até recentemente, na doutrina de defesa da Suécia, a qual, contudo, perdeu espaço em prol de iniciativas de defesa no âmbito da União Europeia (Rickli, 2004; Bassett, 2012).

Aplicando o conceito de dissuasão ao caso do Brasil, um dos fatores pelos quais o país não se envolve de forma significativa em um conflito militar externo desde a Guerra do Paraguai (1864-1870) é a posse de Forças Armadas capazes de desestimular agressões. Ou seja, ações militares contra o Brasil poderiam ter ocorrido no período caso o país não possuísse Forças Armadas, ou estas fossem incapazes de dissuadir potenciais agressores. De modo que a não ocorrência de guerras ou do transbordamento de conflitos militares nos países vizinhos para o território brasileiro teria o elemento da dissuasão como uma de suas variáveis causais.

6. Supondo, por exemplo, um modelo simplificado em que existam dois países, denominados de país A e país B, em uma situação na qual o país B deseja anexar um território atualmente sob o controle do país A. O país A, por sua vez, possui Forças Armadas capazes de provocar um número x de baixas nos efetivos das Forças Armadas do país B e de lhe impor um prejuízo total de y . Se o governo do país B estiver disposto a arcar com tais custos, ele poderia desencadear a ação; se os custos forem interpretados como elevados, a atitude racional seria a de não realizá-la. Este modelo constitui a base teórica que orienta a preparação das Forças Armadas de uma nação para dissuadir eventuais adversários.

Considerando-se o horizonte de 2025, a função da dissuasão/contra-ataque provavelmente se manterá como elemento central para as Forças Armadas modernas. Isto pode ser inferido pelas menções presentes em documentos oficiais de defesa de algumas das principais potências militares do globo.⁷ Na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos, de 2010, assim como no documento *Quadrennial Defense Review*, de 2014, a dissuasão (*deterrence*) é colocada como central para a segurança do país e seus aliados, com importância atribuída aos armamentos tanto nucleares quanto convencionais (United States, 2010, p. 14; 2014a, p. 12). Na China, o Livro Branco de Defesa do país assevera que a dissuasão e o contra-ataque integram a estratégia de defesa nacional, com destaque para o papel da Marinha e do Segundo Corpo de Artilharia (China, 2011, p. 9-10). Na Doutrina Militar da Rússia, a dissuasão seria alcançada por diversos meios, tanto militares como não militares. Entre os últimos, destaca-se o papel da política e da diplomacia, enquanto, em relação aos primeiros, colocou-se o papel das forças tanto convencionais como nucleares (Rússia, 2010, p. 43-44). No caso da França, chama-se também atenção para o papel da dissuasão na estratégia de defesa do país, particularmente da dissuasão nuclear (France, 2013a, p. 72-74). No Reino Unido, a dissuasão é elemento central na estratégia de defesa, destacando-se o papel tanto da dissuasão nuclear quanto da convencional. Importância significativa foi atribuída ainda à participação do país na OTAN e na União Europeia como formas de dissuasão (United Kingdom, 2008, p. 44-45; 2010, p. 30).

No Brasil, a dissuasão é central nos documentos de defesa, tal como se observa na Política Nacional de Defesa (PND) (Brasil, 2012d), na Estratégia Nacional de Defesa (END) (Brasil, 2012a, p. 2, 12-15) e no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) (Brasil, 2012b, p. 11-13, 37, 53). Os investimentos recentes do país voltados à dissuasão têm se concentrado no reequipamento das forças (especialmente Força Aérea e Marinha, com destaque para a aquisição de aeronaves de caça e o Programa de Desenvolvimento de Submarinos) e no monitoramento e articulação para a proteção das áreas consideradas estratégicas: a Amazônia e as Águas Jurisdicionais Brasileiras. Ao modernizar e intensificar a presença militar nestes espaços, o governo brasileiro sinaliza aos demais países o compromisso de preservar sua soberania territorial, desestimulando eventuais iniciativas hostis.

3.2 Garantia contra a imprevisibilidade

Para além do elemento da dissuasão, países mantêm Forças Armadas como uma garantia frente às incertezas. Em um sistema internacional anárquico, a manutenção da sobrevivência dos Estados é uma tarefa que, em última instância, cabe a eles mesmos. E tal tarefa seria, em último caso, desempenhada mediante o uso da força.

Ainda que instituições internacionais vetem a realização de guerras de agressão e mesmo que não se vislumbre qualquer conflito militar que venha a envolver o Brasil no futuro próximo, não há condições de se prever de forma precisa os rumos das relações internacionais ao longo das próximas

7. Nesse parágrafo e em outros trechos do texto, foram selecionados para análise os documentos oficiais de defesa de mais alto nível (livros brancos, estratégias nacionais e doutrinas militares) do Brasil e dos países que apresentaram os cinco maiores gastos em defesa do globo no período 2009-2013, pela ordem: Estados Unidos, China, Rússia, França e Reino Unido.

décadas. Governos mudam, guerras externas/internas surgem e interesses aparecem ou desaparecem. A manutenção de Forças Armadas funciona, portanto, como uma “proteção contra a incerteza” (*hedge*).

Esta ideia está particularmente presente na perspectiva de que as Forças Armadas são garantidoras, em última instância, da soberania nacional. Esgotados todos os meios políticos, econômicos e diplomáticos, o Estado ainda conseguiria manter a sua soberania mediante o uso da força militar.

Tal situação reveste-se de maior relevância nos dias de hoje ao se considerar que o desenvolvimento de Forças Armadas adequadas não é passível de ser realizado em períodos curtos de tempo, o que concorre para justificar a necessidade de preparação *permanente* para a guerra. Em tese, um exército temporário poderia ser convocado em caso de necessidade, mas a transformação de civis em militares não é passível de ser realizada em períodos curtos de tempo. Ainda que um exército temporário, sob a forma de uma força de reserva, possa ser de grande utilidade no caso de um conflito, a existência de uma estrutura permanente ainda será necessária para o treinamento destes reservistas e para a ativação da defesa de um país de maneira rápida durante este período de preparação. Soma-se a isto a crescente complexidade tecnológica dos produtos de defesa, que demanda tempo e recursos humanos consideráveis para o treinamento das equipes destinadas a operá-los.

Para o horizonte de 2025, a leitura de que as Forças Armadas são uma garantia contra ameaças imprevisíveis ainda permanecerá vigente, a julgar pelo teor dos documentos oficiais de defesa de diversos governos. No caso dos Estados Unidos, o *Quadrennial Defense Review* destaca o caráter dinâmico da segurança internacional e a incerteza decorrente destas mudanças, implicando em que as Forças Armadas do país devem se preparar para uma gama variada de conflitos (United States, 2014a, p. 3, 39). A China, em seu Livro Branco, mencionou o ambiente de crescente volatilidade na região da Ásia-Pacífico, destacando, entre outros focos potenciais de conflitos: a tensão na península coreana; as disputas marítimas na região; e a ampliação do envolvimento securitário dos Estados Unidos neste espaço (China, 2011, p. 4). O governo da Rússia, por sua vez, destacou a imprevisibilidade como um dos quatro elementos centrais dos conflitos militares modernos (Rússia, 2010, p. 6).⁸ No Livro Branco de Defesa da França, a importância atribuída à incerteza também está presente, ilustrada pela incapacidade de se prever a chamada “Primavera Árabe”⁹ (França, 2013a, p. 28, 39, 46, 61). No caso do Reino Unido, tal dimensão se encontra no próprio título da Estratégia de Segurança

8. Os outros são: *i*) a presença de uma ampla gama de objetivos militares, políticos, econômicos e estratégicos, entre outros; *ii*) o maior papel de sistemas de armas modernos altamente eficazes, e o rearranjo do papel das várias esferas da luta armada; e *iii*) a implementação antecipada de medidas de guerra informacional (Rússia, 2010, p. 6).

9. “Primavera Árabe” é o termo utilizado para designar as manifestações civis contra regimes políticos que vêm ocorrendo no Oriente Médio e no norte da África desde 18 de dezembro de 2010, quando teve início uma sublevação popular que culminou na derrubada do governo da Tunísia. A partir deste evento, o movimento ganhou força, espalhando-se pelo norte da África e posteriormente para os países árabes. Houve revoluções na Tunísia e no Egito e a derrubada do governo na Líbia (com apoio militar ocidental) que desencadeou uma guerra civil ainda em curso, além de violentos protestos em países como Argélia, Bahrein, Djibuti, Iraque, Jordânia, Omã e Iêmen, e conflitos de menor escala no Kuwait, Líbano, Mauritânia, Marrocos, Arábia Saudita, Sudão e Saara Ocidental. Os protestos tem em comum o compartilhamento de técnicas de resistência civil que envolvem greves, manifestações, passeatas e comícios, bem como o largo uso das mídias sociais para organizar a população e sensibilizar a comunidade internacional contra a repressão das autoridades locais. Ativistas de países vizinhos também participam dessas manifestações, e, não raro, também ajudam a organizar grupos armados para fazer frente ao poderio militar governamental. Atualmente o principal foco de violência na região é a Síria, onde diversos grupos rebeldes lutam contra as forças governamentais há pelo menos três anos. Contudo, o conflito se agravou no período recente com o surgimento do Estado Islâmico do Iraque e da Síria (*Islamic State in Iraq and Syria* - ISIS), de início formado a partir de milícias que lutavam contra o regime sírio, mas que logrou angariar apoio junto à população sunita do Iraque para expandir sua atuação também neste país. Em poucos meses o ISIS passou a controlar uma vasta área que abrange grande parte do Iraque e do leste da Síria, promovendo diversos atos de violência contra civis e impondo uma ideologia extremista sobre a população das regiões dominadas. No final de setembro de 2014, uma coalizão liderada pelos Estados Unidos e que inclui países árabes e europeus iniciou ataques aéreos contra o grupo, visando apoiar as forças governamentais iraquianas e proteger minorias ameaçadas pelo avanço dos extremistas islâmicos na Síria e no norte do Iraque.

Nacional do país, publicada em 2010: *A Strong Britain in an Age of Uncertainty*. A premissa central do documento é a constatação de que são cada vez maiores as dificuldades em prever o surgimento de novas ameaças. De modo que, ainda que não se vislumbre a possibilidade de ataques de outros Estados contra o Reino Unido, possuir capacidades militares para enfrentar tais ameaças garante a manutenção da soberania ao longo do tempo, especialmente em um cenário de incerteza (United Kingdom, 2010, p. 4-6; 22).

No Brasil, o elemento da incerteza também está no cerne da política de defesa do país, como se observa na PND (Brasil, 2012d, p. 4), na END (Brasil, 2012a, p. 29-30) e no LBDN (Brasil, 2012b, p. 31-33, 291). Mesmo na América do Sul, em que pese o ambiente de relativa paz interestatal, se reconhece a existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais que agravam a incerteza quanto à possibilidade de transbordamento de conflitos para o território nacional (Brasil, 2012d, p. 4). A impossibilidade de se vislumbrar ameaças específicas, por sua vez, leva à necessidade de que as Forças Armadas sejam preparadas para enfrentar diversos tipos de ameaça (Brasil, 2012a, p. 29-30).

3.3 Apoio flexível à política externa

Para além das funções de dissuasão/contra-ataque e de garantia contra a imprevisibilidade, as Forças Armadas podem desempenhar um conjunto variado de atividades em apoio à política externa de um país. O conceito de Operações Militares de Não Guerra (em inglês, *Military Operations Other Than War* – MOOTW), desenvolvido nos Estados Unidos nos anos 1990, é útil para se compreender este papel das Forças Armadas. Tais operações abrangem, na área externa: a participação em operações de paz; o provimento de cooperação militar; o apoio logístico à cooperação em áreas não militares; entre outras.

Tomando-se a participação do Brasil em operações de paz, por exemplo, observa-se como em algumas ocasiões este elemento se manifestou. Enviar militares para operações de paz em Angola, Moçambique e Timor-Leste foi uma forma de demonstrar o apoio do Brasil à estabilidade e à independência de países que compartilham conosco uma mesma identidade lusófona. Houve, assim, uma decisão de política externa de que o Brasil deveria prestar apoio a processos de paz nestes países; e a existência de Forças Armadas no país possibilitou que tal apoio alcançasse uma dimensão concreta.

A participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), desde 2004, tem sido igualmente um instrumento relevante de política externa, buscando demonstrar que o Brasil está disposto a arcar com parte dos custos da segurança internacional, particularmente na América Latina e Caribe. Ainda sobre o Haiti, observa-se como a instrumentalidade do poder militar se expressa de formas variadas, tendo em vista que integrantes da missão apoiam o fornecimento de cooperação em áreas como agricultura, saúde e segurança pública. Além disso, foram incorporados ao contingente brasileiro militares da Bolívia, do Canadá e do Paraguai, elemento que contribui para o fortalecimento de relações bilaterais com estes países.

Fora do escopo das operações de paz, há casos em que esta mesma finalidade também pôde ser observada. Após a independência da República da Namíbia, em 1990, o Brasil, por meio de sua Marinha, passou a apoiar aquele país na criação de sua força naval. Tal processo levou a um estreitamento de relações bilaterais, o qual se estendeu para além da cooperação na área de defesa. O poder militar foi, assim, uma ferramenta de cooperação internacional e de aprofundamento de vínculos. De forma semelhante, o governo de Cabo Verde solicitou ao Brasil apoio para a formação da guarda costeira do país, a qual deve ser capaz de atuar em uma área jurisdicional de aproximadamente 800 mil km² (Brasil, 2013b). O auxílio oferecido demonstra a continuidade da política brasileira de cooperação com a comunidade lusófona e pode permitir o aprofundamento das relações entre os países para outras esferas de políticas públicas.

As Forças Armadas são também um instrumento de apoio nos casos de catástrofes humanitárias no exterior, decorrentes de conflitos ou desastres naturais. Como exemplo, em 2004, após o terremoto e *tsunami* no Oceano Índico, diversos países ofereceram apoio às nações atingidas por intermédio de suas Forças Armadas. As Forças de Defesa da Austrália realizaram a Operação Sumatra, com atividades de evacuação, provisão de água e alimentos, tratamento médico, salvação de embarcações, remoção de entulho e limpeza de estradas (Australia, 2005). As Forças Armadas da Índia realizaram atividades de apoio humanitário, sobretudo no Sri Lanka e nas Maldivas (India, 2005). Os Estados Unidos, por meio da operação *Unified Assistance*, destacaram em janeiro de 2005 cerca de 15 mil militares, 25 embarcações e oitenta aeronaves para atividades de ajuda humanitária na região¹⁰ (Guillory, 2005).

Nessa mesma categoria incluem-se os resgates de cidadãos nacionais em locais de conflito ou no caso de ocorrência de catástrofes naturais no exterior. Por exemplo, a partir de uma decisão política do governo brasileiro de que, no evento de uma crise, seja preciso resgatar cidadãos brasileiros no exterior, a posse de meios aéreos militares e/ou navais torna-se essencial para que a operação seja bem sucedida.

O conceito de MOOTW, embora tenha perdido relevância nos Estados Unidos no período recente, ainda é citado em documentos oficiais de outros governos, destacando-se os da China. Entre as operações externas deste tipo, destacam-se: a participação em operações de paz; a prestação de serviços de assistência médica no exterior; a evacuação de cidadãos chineses em outros países; e a proteção de navios mercantes (China, 2013, p. 4; China, [s.d.]).

Para o ano de 2025, a prevalecer um ambiente internacional com poucos conflitos interestatais, é razoável supor que tal função crescerá em importância, mantendo-se a tendência verificada desde o fim da Guerra Fria, a partir de quando a utilização do poder militar para propósitos não militares passou a ser mais comum. No Brasil, particularmente, em face da baixa probabilidade de envolvimento em conflitos interestatais, há que se pensar em forças militares versáteis, capazes tanto de realizar tarefas clássicas de defesa externa como de desempenhar

10. As Forças Armadas dos Estados Unidos continuaram a realizar operações similares ao longo da última década, com destaque para o apoio às vítimas do terremoto seguido por um tsunami que atingiu o Japão em 11 de março de 2011. Para mais detalhes sobre a doutrina americana de suporte militar a operações humanitárias, ver UNITED STATES (2014b).

outras funções, entre as quais: operações humanitárias, participação em operações de paz; e cooperação com Forças Armadas de outros países (Reis, 2011, p. 65). Para tanto, torna-se essencial o treinamento e o equipamento de forças especiais, com efetivos reduzidos, mas com alta elasticidade e flexibilidade, além do investimento em meios que favoreçam o rápido deslocamento destas unidades, inclusive para além do território nacional.

4 FUNÇÕES INTERNAS

Embora a função central das Forças Armadas seja a defesa contra ameaças externas, em diversos países as mesmas também desempenham missões de natureza interna. No Brasil, algumas destas atividades são fundamentais para a manutenção da ordem legal vigente e a promoção de políticas públicas, em situações tanto ordinárias como extraordinárias.

Ao se analisar a Lei Complementar nº 97, de junho de 1999 – particularmente os artigos 16 a 18 –, nota-se como a gama de atribuições das Forças Armadas se estende para muito além das atividades de defesa externa. Elas abrangem, entre outras funções: patrulhamento, revista e prisão na faixa de fronteira, no mar e nas águas interiores; provimento de segurança à navegação aquaviária; orientação, coordenação e controle das atividades de aviação civil; cooperação na execução de obras e serviços de engenharia; e cooperação com órgãos federais na repressão a delitos (Brasil, 1999). Algumas destas atribuições serão analisadas ao longo das próximas subseções.

4.1 Guarda costeira/polícia hidroviária

O Brasil não possui uma instituição com as funções exclusivas de guarda costeira, ao contrário de países como Alemanha (*Küstenwache*), Argentina (*Prefectura Naval Argentina*), Canadá (*Canadian Coast Guard*), Estados Unidos (*U.S. Coast Guard*), Índia (*Indian Coast Guard*) e Reino Unido (*Her Majesty's Coastguard*). A Marinha do Brasil, desta forma, acumula as funções de defesa externa e guarda costeira, conforme o Artigo 17 da Lei Complementar nº 97, de junho de 1999 (Brasil, 1999).

Este formato institucional não é necessariamente problemático, sendo expediente utilizado por alguns países como forma de poupar despesas, na medida em que se concentra em uma mesma instituição as estruturas de guarda costeira e defesa naval. Contudo, em razão desse acúmulo de funções, parte do que se considera comumente como despesas com *defesa* na Marinha do Brasil abrange, na verdade, atividades que não possuem um caráter militar *stricto sensu*.

Embora a ausência de guarda costeira seja mais comum em países de menor extensão geográfica, mesmo alguns dos maiores países do globo não possuem uma instituição com as funções exclusivas de segurança e prestação de serviços marítimos na região de costa. Tal é o caso da Austrália, onde a função de guarda costeira é desempenhada, principalmente, pela Marinha do país. A França, por sua vez, possui um modelo misto: enquanto a Marinha do país mantém sob sua estrutura a Gendarmeria Marítima, o Ministério da Ecologia, do Desenvolvimento Sustentável e da Energia estrutura é responsável pela Diretoria Marítima (*Direction des affaires*

maritimes – DAM), a qual executa atividades de guarda costeira nas áreas de competência do ministério (France, 2013b; [s.d.]).

Nas atividades de guarda costeira, embarcações da Marinha realizam de forma rotineira a vigilância das Águas Jurisdicionais Brasileiras, tanto para a prevenção de ilícitos quanto para assegurar a soberania do país neste espaço. Entre outras atividades, elas impedem a pesca ilegal, monitoram o tráfego costeiro, realizam operações de busca e salvamento e prestam suporte a outras embarcações (Faria, 2011, p. 94). Ainda, a Marinha realiza atividades de apoio nas áreas de cartografia, sinalização, náutica, meteorologia e oceanografia, todas no âmbito da Diretoria de Hidrografia e Navegação, com vistas à manutenção da segurança da navegação no mar (Brasil, [s.d.]b).

Considerando-se a execução de despesas no âmbito do Comando da Marinha no período 2004-2013, aproximadamente R\$ 134 milhões anuais (em valores de 2013) foram alocados a título de custeio e investimento para o programa *segurança da navegação aquaviária*, o equivalente a 3,5% do total das despesas com custeio e investimento da Marinha no período (Brasil, 2014a, p. 53). Além disso, para o exercício desta função há alocação de pessoal e recursos que não integram especificamente este programa orçamentário. Contudo, há que se ressaltar que, ao mesmo tempo, a Marinha do Brasil recebe outros recursos de natureza vinculada. No período 2004-2013, o Comando da Marinha recebeu, em média, R\$ 1,95 bilhão anuais (em valores de 2013) a título de *royalties pela produção de petróleo e gás natural em plataformas* (Brasil, 2014a, p. 145). Tais recursos são utilizados não apenas para a função de guarda-costeira, mas também para o exercício de funções típicas de defesa nacional. Porém, o fato de a Marinha possuir atribuições de guarda-costeira, contribuindo para a segurança das operações de exploração de petróleo em águas jurisdicionais do país, também justifica a destinação destes *royalties* para a instituição.

O Brasil tampouco possui uma força policial para atuação exclusiva em rios e lagos, ou seja, uma polícia hidroviária para as águas interiores. Tal função é desempenhada primordialmente pela Marinha do Brasil, cuja atuação equivale às da Polícia Rodoviária Federal e das Polícias Militares Rodoviárias em relação ao transporte terrestre (Faria, 2011, p. 85). Trata-se de tarefa que demanda amplo esforço de mobilização de recursos da instituição, tendo em vista os cerca de 40 mil km de hidrovias no país.

Considerando-se que as funções de guarda costeira e de polícia de águas interiores são desempenhadas principalmente pelos meios distritais da Marinha do Brasil, parcela significativa dos recursos da instituição é destinada ao exercício destas atribuições. No total, estes meios abrangem: duas corvetas, 24 navios-patrolha, seis navios-varredores, um navio-auxiliar, cinco navios-patrolha fluviais, um navio-transporte fluvial, um aviso de transporte fluvial e um navio de apoio logístico fluvial (Brasil, [s.d.]c).

Para além do policiamento das Águas Jurisdicionais Brasileiras e das águas interiores, as funções da Marinha do Brasil abrangem ainda atividades relacionadas ao apoio e à organização da marinha mercante do país, conforme previsto na lei complementar supramencionada (Brasil, 1999). É a Marinha do Brasil que mantém, por exemplo,

a Escola de Formação de Oficiais da Marinha Mercante (EFOMM), instituição de nível superior destinada a formar oficiais de náutica e de máquinas com o título de bacharel em ciências náuticas. Deve-se destacar que a Marinha do Brasil, por meio do Fundo Naval e do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM), administra receitas vinculadas a esta função, as quais alcançaram, em média, cerca de R\$ 216 milhões anuais (em valores de 2013) no período 2004-2013 (Brasil, 2014a, p. 159-161).¹¹

A Marinha também desempenha, em parte, a função de polícia ambiental, tanto no mar como nas águas interiores. É ela a instituição responsável pela fiscalização ambiental de todas as embarcações e navios no país, por meio da Gerência de Vistorias, Inspeções e Perícias Técnicas (GEVI), subordinada à Diretoria de Portos e Costas (Faria, 2011, p. 94). Sua função também se estende às atividades de busca e salvamento (SAR), tanto no mar quanto nas águas interiores. Embora as Unidades da Federação possuam corpos de bombeiros designados para a realização destas atividades, os meios disponíveis são, muitas vezes, limitados, particularmente na região amazônica, região de alta incidência de atividades SAR (Faria, 2011, p. 94).

A atribuição destas funções à Marinha poderia ser alterada por meio da criação de instituições com as funções de guarda costeira e/ou polícia fluvial-lacustre, como indica a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 52/2012, atualmente em tramitação no Congresso Nacional e que propõe a criação da Polícia Hidroviária Federal (Brasil, 2012c). Isto permitiria à Marinha do Brasil dedicar parte mais significativa de suas atividades à sua missão essencial, qual seja, a defesa externa. Entretanto, estimar o custo desta reforma institucional exigiria um estudo específico que, dada sua complexidade, excederia os propósitos do presente texto. Em especial, há que se destacar que essa mudança ensejaria certamente a necessidade de redistribuição dos recursos provenientes dos *royalties* sobre petróleo e gás em plataformas, a fim de que a nova instituição passasse a desempenhar estas funções. O impacto dessa realocação de recursos poderia ser, contudo, danoso para a continuidade de alguns dos projetos estratégicos da Marinha em razão de sua instabilidade orçamentária, mesmo com a economia de recursos proveniente da sua concentração em atividades típicas de defesa.

Para o horizonte de 2025, é preciso refletir sobre os custos e benefícios de se manter a atual estrutura de segurança hidroviária do país consolidada na Marinha ou de reformulá-la, tomando por base a experiência dos países que possuem guardas costeiras e/ou polícias hidroviárias autônomas. Por um lado, redistribuir para agências especializadas funções atualmente desempenhadas pela Marinha traria, em tese, maior grau de efetividade tanto na execução destes serviços quanto nas atividades de defesa externa. Com a criação de forças policiais para as águas interiores e de uma guarda costeira nacional, o Brasil passaria a ter pessoal com formação especializada e dedicação exclusiva para estas tarefas, sem a necessidade de formar militares, cumulativamente, para as atividades de defesa externa. Por outro lado, há que se pesar os custos e as dificuldades desta iniciativa. Criar uma guarda costeira

11. Receitas oriundas das seguintes fontes: cota-parte do adicional ao frete para renovação da marinha mercante (bem como respectivas multas, juros de mora e receitas da dívida ativa); tarifa de utilização de faróis; e contribuição para o desenvolvimento do ensino profissional marítimo.

implicaria a manutenção de uma estrutura administrativa paralela à existente na Marinha do Brasil, reduzindo economias de escala decorrentes da existência de uma estrutura única, além de implicar o risco de perda de fontes de receita relevantes para seus projetos. Quanto às forças policiais para as águas interiores, é provável que estes custos sejam menos proibitivos, sobretudo se tal atribuição ficar, em parte, a cargo das Unidades da Federação, aproveitando estruturas já existentes nas polícias e nos corpos de bombeiros estaduais.

4.2 Controle do tráfego aéreo

As funções de defesa aérea e controle de tráfego aéreo no Brasil são integradas em uma única estrutura: o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB). Trata-se de um sistema híbrido, civil e militar, sendo o Comando da Aeronáutica o encarregado de sua gestão. Esta configuração encontra-se prevista no Artigo 12 da Lei nº 7.565, de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica) e no Artigo 18 da Lei Complementar nº 97, de junho de 1999 (Brasil, 1986; 1999).

O ponto central do sistema é o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea), criado em 2001. O Decea possui, em sua estrutura, quinze organizações militares e cinco subsistemas. Entre estes, está o Sistema de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (SISDACTA),¹² operado de forma descentralizada por organizações específicas, regionalmente integradas nos quatro Centros Integrados de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo, localizados em Brasília (CINDACTA I), Curitiba (CINDACTA II), Recife (CINDACTA III) e Manaus (CINDACTA IV). Ao final de 2007, a estrutura do Decea abrigava cerca de 12 mil profissionais, dos quais 2.904 eram controladores de tráfego aéreo; destes, 2.257 eram militares (77,7%) (Brasil, 2007, p. 355-358). Considerando-se que estes militares eram todos oficiais ou sargentos e que os limites para os efetivos de oficiais/suboficiais/sargentos para a Força Aérea no período eram de 34.355 militares (Brasil, 2006), conclui-se que quase 7% dos integrantes da Força Aérea do país estavam alocados para a função de controle de tráfego aéreo naquele ano.

Atividades de formação e aperfeiçoamento de pessoal demandam amplo esforço da instituição. Na Escola de Especialistas da Aeronáutica (EEAR), a especialidade de controle de tráfego aéreo é a que possui o maior número de formados (Brasil, 2013a, p. 10-11). Além disso, o Comando da Aeronáutica mantém o Instituto de Controle do Espaço Aéreo (Icea), realizando atividades de ensino e pesquisa ligadas ao tema.

Para a operação do sistema, o Comando da Aeronáutica aloca recursos e efetivos que, em tese, poderiam ser parcialmente direcionados para atividades típicas de defesa. Isto se aplica tanto aos meios destinados diretamente ao controle do tráfego aéreo como aos alocados para atividades de suporte, como: meteorologia aérea (por meio da Rede de Estações Meteorológicas – REM); cartografia aeronáutica (por meio do Instituto de Cartografia Aeronáutica); inspeção

12. Os demais são: Sistema de Proteção ao Voo (SPV); Sistema de Telecomunicações do Comando da Aeronáutica (STMA); Sistema de Busca e Salvamento (Sissar); e Sistema de Informática do Comando da Aeronáutica (Simaer). Em conjunto, os cinco sistemas formam o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB).

em voo (pelo Grupo Especial de Inspeção em Voo); e informações aeronáuticas (pelo Serviço de Informação Aeronáutica) (Brasil, 2007, p. 324-346; 2011).

Considerando-se a execução de despesas no âmbito do Comando da Aeronáutica e da administração central do Ministério da Defesa (MD) no período 2004-2013, 25,9% dos gastos com custeio e investimento foram alocados para os programas de *desenvolvimento da aviação civil* (0,5%), *desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária* (4,1%), e *segurança de vôo e controle do espaço aéreo brasileiro* (21,5%).¹³ O montante médio anual destas despesas no período foi de R\$ 1,25 bilhão (Brasil, 2014a, p. 56). Ao mesmo tempo, o Comando da Aeronáutica recebe receitas diversas relacionadas à sua contribuição para a aviação civil do país. Por meio do Fundo Aeronáutico, o Comando da Aeronáutica recebeu no período 2004-2013 receitas vinculadas a estas atividades que chegaram em média ao valor anual de R\$ 1,43 bilhão.¹⁴

Muito embora haja críticas à eficiência desse modelo, que se intensificaram após uma série de acidentes e interrupções dos serviços aéreos ocorridos no país na segunda metade dos anos 2000,¹⁵ há que se destacar as economias de escala oriundas do compartilhamento de uma mesma infraestrutura para propósitos civis e militares. Além disso, embora a existência de um sistema integrado não seja comum em outros países, alguns documentos oficiais de defesa e segurança mencionam um papel relevante das Forças Armadas nesta atividade, como no caso da Austrália (Austrália, 2013, p. 30). De toda forma, trata-se de uma função que, embora desempenhada em grande parte por militares no país, é civil em sua essência.

Para o horizonte de 2025, é provável que a discussão em torno dessa questão se mantenha. Alguns indícios já apontam a redução das atribuições do MD relacionadas à aviação civil, com destaque para a criação da Secretaria de Aviação Civil (SAC), em março de 2011, subordinada diretamente à Presidência da República. Especificamente quanto ao controle do tráfego aéreo, a manutenção de um sistema integrado, por um lado, poupa despesas e reduz a probabilidade de falhas de comunicação entre as funções de controle de tráfego aéreo civil e defesa aérea, como a que ocorreu nos Estados Unidos durante o 11 de Setembro de 2001. Contudo, as deficiências do atual modelo de operação do sistema de transporte aéreo no país foram apontadas

13. Para a função *desenvolvimento da aviação civil*, deve-se observar: que há registros no Comando da Aeronáutica apenas para o período 2004-2006. Em 2006 há registros tanto no Comando da Aeronáutica quanto na administração central do MD; já para o período 2007-2011 há registros apenas na administração central do MD; e, a partir de 2012, não houve mais registros. A fim de não distorcer os dados apresentados, consideraram-se apenas as despesas no Comando da Aeronáutica. Para a função *desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária*, não houve registros a partir de 2012.

14. Foram consideradas as seguintes fontes de receita: tarifa aeroportuária (e respectivo adicional); e tarifas de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota (bem como respectivos adicionais).

15. O chamado "apagão aéreo" teve início em setembro de 2006, com o acidente envolvendo o voo Gol 1907 e um jato Legacy da Embraer, pilotado por americanos. Embora o Legacy tenha conseguido pousar em segurança após a colisão, o avião de passageiros caiu sem sobreviventes na região Amazônica. Teve início então uma investigação que apontou sérias deficiências de operação e comunicação no controle de tráfego aéreo do país. Em resposta à responsabilização de seus colegas e ao silêncio das autoridades militares quanto à carência de recursos do setor, os controladores de tráfego aéreo do país (em sua maioria militares) reagiram impondo a chamada "operação-padrão" (uma forma de "greve branca", onde o controlador exige que as companhias e autoridades regulatórias cumpram uma série de exigências para a continuidade das operações, retardando assim o tempo de liberação dos voos). Esta iniciativa, somada à escassez de controladores (apesar do rápido crescimento do mercado de transporte aéreo do país nos anos anteriores, a formação e contratação de novos controladores se deu em ritmo muito mais lento), provocou, do final de 2006 até meados de 2007, uma situação de descontrole operacional e frequentes interrupções das atividades nos principais aeroportos do país, com prejuízos significativos às companhias e usuários. Um novo acidente aéreo em julho de 2007 deteriorou ainda mais a situação, quando um avião da companhia TAM chocou-se contra um prédio durante um pouso malsucedido no aeroporto de Congonhas, São Paulo, matando todas as 187 pessoas a bordo e mais 12 vítimas no solo. O agravamento da crise no setor aéreo e a pressão da opinião pública causaram a demissão do então Ministro da Defesa, Waldir Pires, em 25 de junho de 2007.

durante os trabalhos da *Comissão Parlamentar de Inquérito – Crise do Sistema de Tráfego Aéreo*, em grande parte pelos próprios controladores de tráfego aéreo (Brasil, 2007, p. 368-373).

4.3 Integração territorial e prestação de serviços de assistência

Ao final de 2013, existiam na Amazônia 106 organizações militares do Exército Brasileiro, cuja distribuição por estados era a seguinte: quarenta no Amazonas (sendo oito tiros de guerra); 29 no Pará (cinco tiros de guerra); treze em Rondônia (três tiros de guerra); onze em Roraima (dois tiros de guerra); sete no Maranhão (quatro tiros de guerra); cinco no Acre (dois tiros de guerra); e uma no Amapá.¹⁶ Especificamente para a área de fronteira, existem seis comandos especiais (Rio Negro, Solimões, Acre, Rondônia, Roraima e Amapá), aos quais se subordinam duas companhias especiais de fronteira, 22 pelotões especiais de fronteira e quatro destacamentos de fronteira, desde a 1ª Companhia Especial de Fronteira (Clevelândia do Norte/Amapá – AP) até o 1º Pelotão de Fuzileiros de Selva Destacado (Costa Marques/Rondônia – RO).

Essas organizações, ademais da tarefa clássica de preparação para a defesa territorial, buscam contribuir para a integração da Amazônia ao restante do país, sendo, em muitas localidades, a única instituição de Estado que se faz presente. Organizações militares na Amazônia, especialmente em locais de difícil acesso, são mais que quartéis, desempenhando funções variadas, entre as quais: provisão de saúde; fornecimento de educação; manutenção da ordem pública; repressão ao garimpo e ao desmatamento ilegal; prevenção de ilícitos transnacionais; e até mesmo a monetização.¹⁷

Em alguns casos, a implantação de quartéis na linha de fronteira tem como consequência o surgimento ou expansão de núcleos populacionais ao seu redor, tendo em vista não apenas o interesse da população pelos serviços supramencionados, mas também a oportunidade de ofertar produtos e serviços aos militares ali localizados. Este fenômeno é particularmente acentuado no caso do Exército, que possui guarnições espalhadas por todo o território amazônico, empreendendo uma espécie de “missão colonizadora” na região.

Além disso, a fim de prover diversos tipos de assistência, as três forças realizam, em todo o território nacional, as chamadas Ações Cívico-Sociais (Aciso). Em seu âmbito, são prestados à população serviços de atendimento médico e odontológico, ademais de orientação nas áreas de saúde, alimentação, aleitamento materno, entre outras. Em algumas das ações realizam-se, ainda, atividades que incluem reformas de escolas, transporte de medicamentos e serviços de desportos e entretenimento para as comunidades locais. A Marinha do Brasil realiza, além disso, ações sociais fora do escopo das Aciso, com destaque para a manutenção de três navios de assistência hospitalar voltados ao atendimento de comunidades ribeirinhas na Amazônia. Dois dos navios foram construídos com recursos do Ministério da Saúde e o terceiro foi custeado pelo governo do Acre.

16. Para os objetivos deste estudo, consideram-se as unidades militares localizadas no Comando Militar da Amazônia (Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima) e no Comando Militar do Norte (Amapá, Maranhão e Pará); as delegacias do serviço militar foram desconsideradas neste levantamento. Os tiros de guerra foram incluídos, mas, por sua natureza eminentemente subsidiária e instrucional, foram discriminados de maneira separada.

17. Nesse sentido, desde 2009 há um projeto de implantação de caixas eletrônicas do Banco do Brasil nas organizações militares sediadas na fronteira, com objetivo de auxiliar o desenvolvimento socioeconômico das comunidades locais. Ver Portal Brasil (Banco..., 2011).

Considerando-se a execução de despesas da administração central do Ministério da Defesa e dos três comandos militares no período 2010-2013, em média 2,6% das despesas com custeio e investimento foi alocada para a ação de *operações subsidiárias e assistenciais* (em valores de 2013).¹⁸ As despesas foram particularmente expressivas no caso do Exército Brasileiro, com valor médio anual de R\$ 355 milhões, equivalente a 6,5% das suas despesas com custeio e investimento no período (Brasil, 2014a, p. 51-55).

Para o horizonte de 2025, é razoável supor que essa função das Forças Armadas continue a ser uma de suas principais atribuições, sobretudo no caso do Exército – e particularmente na região amazônica. Há que se ponderar, contudo, que esta função poderá ter sua importância diminuída a medida que outros órgãos governamentais passem a estar mais presentes em localidades nas quais, atualmente, as Forças Armadas são a única face visível do Estado.

4.4 Apoio logístico e obras de engenharia

As Forças Armadas desempenham a função de provisão de apoio logístico para atividades de outros órgãos públicos, particularmente em áreas de difícil acesso. Tomando como exemplo a repressão ao desmatamento ilegal, ainda que esta seja uma atribuição do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e da Polícia Federal, as operações destes órgãos dificilmente seriam viáveis sem o apoio logístico das Forças Armadas. Como deslocar integrantes destas instituições até um ponto isolado na floresta e ali mantê-los, ainda que apenas por alguns dias? Como realizar a detenção de indivíduos e o seu deslocamento após a conclusão da operação?

Embora essa função não seja encontrada na mesma proporção em outros países de grandes dimensões, trata-se de uma necessidade imposta pela geografia do país, pelas dificuldades de integração nacional e pelo estágio de desenvolvimento do Brasil, não havendo, no presente, instituições capazes de realizar tal missão com a mesma eficiência e a um custo inferior ao das Forças Armadas.

Quanto às obras de engenharia, trata-se de função que demanda parcela considerável dos esforços das instituições de defesa do país, particularmente do Exército, que mantém dez batalhões e uma companhia de engenharia de construção.¹⁹ Estas unidades estão subordinadas a dois grupamentos de engenharia de construção, sediados em Manaus/Amazonas – AM e João Pessoa/Paraíba – PB. Entre as obras realizadas estão as de pavimentação, restauração, ampliação ou conservação de rodovias, ferrovias, aeroportos, portos e entrepostos comerciais. Considerando-se a execução de despesas do Exército Brasileiro no período 2004-2013, 2,6% das despesas com custeio e investimento foram alocadas para a ação *construção de infraestrutura*, com uma média anual de R\$ 101 milhões (Brasil, 2014a, p. 43).

18. Além da função de *operações subsidiárias e assistenciais*, foram incluídas no cálculo as seguintes ações: *Soldado Cidadão*; *Gripe Aviária*; *Projeto Rondon*; e *Forças Armadas no Esporte*.

19. Os batalhões estão sediados nos seguintes municípios: Barreiras/Bahia – BA, Boa Vista/Roraima – RR, Caicó/Rio Grande do Norte – RN, Cuiabá/Mato Grosso – MT, Lages/Santa Catarina – SC, Picos/Piauí – PI, Porto Velho/Rondônia – RO, Rio Branco/Acre – AC, Santarém/Pará – PA, Teresina/PI. A companhia de engenharia de construção está sediada no município de São Gabriel da Cachoeira/AM.

Até 2025, é provável que esta missão do Exército se mantenha relevante, embora isto dependa, em grande parte, dos meios disponíveis para outros órgãos de Estado e da velocidade de expansão da infraestrutura em regiões atualmente isoladas do restante do país. Há intenção explícita do governo federal em expandir de forma significativa a infraestrutura de transportes no Brasil até o ano de 2025, com destaque para ferrovias (com a conclusão das linhas primárias Norte-Sul e Leste-Oeste e a integração com linhas secundárias e outros modais) e hidrovias (projetos de dragagem e construção de eclusas para favorecer o escoamento da produção agrícola, em especial na região Norte). Além disso, outros projetos prioritários, como a transposição do rio São Francisco e a construção de linhas de transmissão conectando as novas usinas hidrelétricas da Amazônia ao Centro-Sul do Brasil, demandarão não apenas elevados investimentos, mas também o deslocamento de recursos humanos e técnicos para regiões mais distantes do país. Este cenário, por um lado, torna mais provável um uso mais intenso das capacidades de engenharia e construção do Exército Brasileiro no futuro próximo, seja como elemento de apoio logístico à ação de empresas ou outros órgãos governamentais, seja como principal executor de algumas etapas destes projetos. Por outro lado, a medida que as demais instituições estatais responsáveis pela execução destes projetos ganharem mobilidade e capacidade de gestão, esta atividade das Forças Armadas tenderá a ter uma importância menor.

4.5 Desenvolvimento e gestão de projetos

Por ser uma instituição ampla e capaz de mobilizar recursos e pessoal de maneira relativamente ágil, as Forças Armadas contribuíram (e ainda contribuem) para o desenvolvimento de alguns projetos de governo. Da mesma forma como analisado nas quatro subseções anteriores, trata-se de projetos que, *stricto sensu*, não possuem natureza militar, mas que, na prática, são atribuições das Forças Armadas devido às especificidades socioeconômicas do país e à sua própria trajetória institucional ao longo da história. Nesta subseção, o caso do Programa Calha Norte (PCN) é brevemente analisado.

O PCN foi criado em 1985 (com o nome de *Projeto Calha Norte*) e sua gestão se encontra atualmente no âmbito do Ministério da Defesa. Abrangendo territorialmente os estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e parte do Pará, em uma área correspondente a 32% do território nacional, seu objetivo é contribuir para o desenvolvimento e proteção desta parte da região amazônica. A relação entre as duas variáveis ocorre em ambos os sentidos: por um lado, o desenvolvimento da Amazônia contribui para a manutenção da segurança e da soberania nacional na região e, por outro, as iniciativas de segurança propiciam as próprias condições para o progresso socioeconômico regional (Brasil, [s.d.]a).

Há no programa duas grandes vertentes, a civil e a militar. Na civil, são realizadas atividades nas seguintes áreas: *social* (por meio de centros de saúde, creches, praças públicas etc.); *econômica* (silos, mercados populares, entrepostos de pescado etc.); *educação* (escolas, bibliotecas, centros culturais etc.); *esportes* (piscinas, quadras, pistas de atletismo etc.); *transportes* (terminais de carga/passageiros, portos etc.); *segurança* (construção de cadeias e delegacias de polícia); e *aquisição de equipamentos/viaturas/acessórios* (caminhões, ônibus, retroescavadeiras etc.) (Brasil, [s.d.]a, p. 42; 2014b, p. 1). Na vertente militar, busca-se a maior presença das Forças Armadas

por meio, sobretudo, da implantação e expansão de unidades militares instaladas na região (Brasil, 2014b, p. 1).

A ligação deste programa com instituições de defesa do país é particularmente relevante, pois estas não apenas desempenham atividades de apoio, mas também são responsáveis pela gestão do programa, incluindo a celebração de convênios e acordos com outros entes federativos. Trata-se, pois, não de uma atividade clássica de defesa externa, mas da utilização das Forças Armadas como um instrumento de ampliação da presença do Estado e da prestação de serviços públicos à população local.

4.6 Força de reserva

Outra função das Forças Armadas é constituir uma força de reserva, mobilizável nos casos de desastres naturais, pandemias ou colapsos institucionais, particularmente na área de segurança pública. Neste sentido, ainda que existam no Brasil instituições especializadas em lidar com infortúnios decorrentes de fenômenos naturais e de problemas de segurança pública, poucas possuem condições de responder de maneira rápida e adequada a eventos que sejam, ao mesmo tempo, imprevistos e de grandes proporções, por carências tanto de pessoal como de meios materiais para esse fim.

O fornecimento por parte do governo federal de recursos financeiros aos estados e municípios em situações de emergência, ainda que fundamental, não é capaz de atender de forma imediata a determinadas necessidades em casos de urgência, sendo preciso, comumente, seu apoio direto por meio de equipamentos e pessoal treinado. Face às limitações dos corpos de bombeiros e de organizações da área de defesa civil, é pouco provável que a ajuda das Forças Armadas não seja necessária quando da ocorrência de grandes desastres naturais.

De fato, mesmo em países cujas instituições civis possuem elevado grau de capacitação e mobilização de recursos, a atuação conjunta de forças militares ainda se faz essencial em situações de crise. Como exemplo, após o terremoto e *tsunami* de Tōhoku, em 2011, no Japão, as Forças de Autodefesa do país foram imediatamente mobilizadas, recebendo ainda a cooperação de militares americanos e de outros países da região. Este foi o maior terremoto da história japonesa e as instituições civis não seriam capazes de, sozinhas, oferecer uma resposta adequada. Nos Estados Unidos, após a destruição causada pelo furacão Katrina na região de Nova Orleans em 2005, o governo norte-americano foi criticado por sua incapacidade em prover suprimentos aos locais afetados e realizar a evacuação de vítimas. Isto ocorreu, em parte, em função da ausência de coordenação entre órgãos civis e militares e do deslocamento de meios de transporte como helicópteros e caminhões para as operações no Iraque e no Afeganistão, limitando a capacidade logística das Forças Armadas no próprio território do país. A experiência dos militares dos Estados Unidos na resposta a este desastre motivou um debate sobre o seu papel para além da proteção contra ameaças externas, culminando no reconhecimento de que a preparação das Forças Armadas daquele país para ação em eventos deste tipo é essencial (Mazzetti, 2005). Em documentos oficiais de governos de outros países,

esta função das Forças Armadas também é observada, como ocorre nos casos de Austrália (2013, p. 30) e China (China, 2013, p. 13-14).

Em caso de crises de segurança pública, a participação das Forças Armadas pode ser a única solução de curto prazo na ausência de forças nacionais de reserva. Mesmo em democracias consolidadas tal participação pôde ser observada em casos excepcionais. Nos Estados Unidos, por exemplo, durante os protestos ocorridos em Los Angeles em 1992, a Guarda Nacional dos Estados Unidos e o U.S. Marine Corps foram convocados para lidar com o caos que havia se instalado na cidade.

Ainda que não se anteveja no Brasil uma situação de emergência desta natureza na área de segurança pública, a realização de grandes eventos pode tornar necessária a participação das Forças Armadas na provisão de segurança. Tal necessidade decorre, sobretudo, do fato de que as polícias e demais organismos civis possuem tamanhos adequados para lidar com eventos regulares, não excepcionais. Por esta razão, as Forças Armadas podem ser recurso atrativo em termos de custo-benefício e facilidade de mobilização. Na China, por exemplo, em razão da organização dos Jogos Olímpicos de Verão em 2008, cerca de 34 mil militares do Exército de Libertação Popular (PLA) participaram da segurança do evento, ao que se somaram outros 40 mil reservistas e integrantes da Milícia Popular (IISS, 2009, p. 363). No Reino Unido, os Jogos Olímpicos de Verão de 2012 mobilizaram cerca de 17 mil militares, dos quais 11 mil foram alocados em atividades na área de segurança (London..., 2012). Neste mesmo caso, a importância de tal força de reserva pôde ser particularmente notada quando, poucos dias antes do início do evento, uma das empresas contratadas para realizar a segurança dos jogos não foi capaz de fornecer o pessoal previsto. A disponibilidade das Forças Armadas foi fundamental para preencher esta lacuna, sendo capazes de enviar rapidamente cerca de 3.500 militares adicionais para auxiliar na segurança do evento (Booth e Hopkins, 2012).

No Brasil, a instituição que desempenha atualmente a função de força de reserva é a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), criada em 2004 e que incorpora efetivos das Polícias Militares estaduais. Ela constitui uma instituição independente, dotada de treinamento, equipamento e mobilidade para auxiliar as Unidades da Federação nos casos de incapacidade dos órgãos locais em garantir a segurança da população, além de garantir o funcionamento das instituições em regiões desassistidas pelo poder público durante eleições e grandes eventos. Contudo, a FNSP cumpre a função de reserva apenas na área de segurança pública, não estando capacitada a executar outras tarefas, tais como o suporte a vítimas e o apoio logístico em situações de desastres naturais. Além disso, seu próprio desenho institucional limita sua capacidade de atuação, uma vez que só pode agir mediante solicitação dos governos estaduais, excluindo o caso extremo de uma intervenção federal. O fato de seus integrantes serem recrutados junto aos efetivos das Polícias Militares também reduz a capacidade de ação destas, ao mesmo tempo em que torna a FNSP suscetível a muitos dos vícios comumente apontados à formação destes agentes públicos.²⁰

20. Para uma análise dos desafios enfrentados pelas polícias estaduais no Brasil na preparação e organização de seus quadros, ver Oliveira Júnior e Silva Filho (2010).

Para o horizonte de 2025, a formação de uma força de reserva ou o aperfeiçoamento desta função nas Forças Armadas (particularmente no âmbito do Exército) deve ser pensada. A criação da Brigada de Garantia da Lei e da Ordem (Brigada GLO) em 2005, sediada em Campinas/São Paulo – SP, foi um passo nesta direção, ainda que, ao mesmo tempo, tenha reforçado a posição do Exército como força de reserva. Embora a criação de uma instituição com a missão específica de força de reserva pudesse configurar a solução ideal, o aperfeiçoamento desta função no âmbito das Forças Armadas parece ser a opção mais viável hoje do ponto de vista econômico e político.²¹

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O FUTURO DAS FUNÇÕES MILITARES NO BRASIL

Em que pese o esforço recente visando dar sentido e clareza à sua política para a defesa nacional, o Brasil encontra-se em uma encruzilhada neste início do século XXI. Frente ao acúmulo de demandas sociais represadas ao longo das décadas anteriores e à necessidade de um papel mais incisivo em um cenário internacional cada vez mais complexo, o país deve fazer, hoje, as escolhas que determinarão o sucesso – ou o fracasso – do aprimoramento de sua capacidade militar no futuro.

Se é verdade que o país não vislumbra ameaças externas relevantes no futuro próximo, também é verdade que isto não diminuirá as responsabilidades e desafios impostos às suas instituições militares. A tendência de agravamento da criminalidade nos grandes centros e a intensificação dos fluxos de drogas e armas em território nacional exigirão das Forças Armadas uma presença ampliada, tanto como força de reserva em auxílio às políticas de segurança pública quanto no controle das fronteiras e das águas jurisdicionais do país. Além disso, as unidades militares, devido à sua experiência institucional e capilaridade no território brasileiro, ainda ocuparão papel central na articulação dos demais órgãos estatais envolvidos no provimento de políticas públicas, sobretudo nas regiões mais remotas do país.

Ao mesmo tempo, o agravamento da pressão sobre a infraestrutura econômica do país, ainda fortemente concentrada em nível regional e carente de recursos humanos e financeiros para sua manutenção e expansão, ensejará a continuidade do aproveitamento dos recursos humanos e físicos das Forças Armadas. A expansão da fronteira agrícola do Brasil para o Norte do país e a conclusão de grandes projetos hidrelétricos nesta área também contribuirão para trazer maiores responsabilidades às unidades militares ali estacionadas, especialmente como força de reserva, em prontidão para oferecer o primeiro suporte à população na ocorrência de eventos extremos.

21. Tramita no Congresso Nacional a PEC nº 534/2002, com o objetivo (entre outros) de recriar a guarda nacional no Brasil, desmobilizada em 1922. As suas atribuições, contudo, não seriam típicas de uma força de reserva. No texto da PEC menciona-se que a instituição seria mantida pela União e teria a “atribuição, além de outras que a lei estabelecer, de proteger seus bens, serviços e instalações” (Brasil, 2002).

Assim, mesmo as funções internas que poderiam ser desempenhadas por outras instituições governamentais, tais como as de polícia hidroviária, controle de tráfego aéreo e monitoramento de fronteiras, ainda deverão ser primordialmente executadas pelos militares no futuro próximo. Isto se deve não apenas às externalidades e aos ganhos de escala oriundos do aproveitamento da atual estrutura das Forças Armadas, mas também às especificidades destas políticas públicas, que exigem a preparação de um corpo técnico especializado e dotado de meios adequados para sua efetivação. A criação de instituições específicas para o desempenho destas funções, mesmo que factível em um horizonte de dez anos, ainda exigiria que as Forças Armadas fossem responsáveis pelo treinamento e suprimento destas novas entidades, evidenciando mais uma vez seu papel central nesse processo.

As Forças Armadas brasileiras tampouco poderão descuidar de seus objetivos primários e fundamentais, quais sejam, a proteção da soberania por meio da dissuasão e capacidade de resposta a agressões externas, a garantia contra a imprevisibilidade e o suporte à política externa nacional. As iniciativas recentes de reequipamento, modernização e integração das Forças Armadas sob uma estrutura de comando unificada e coesa devem, assim, ser ampliadas, no bojo do crescimento econômico do país e da recuperação da capacidade fiscal do Estado. Por envolverem a demonstração e o exercício do poderio bélico, as funções externas desempenhadas pelas Forças Armadas exigem que os equipamentos militares alcancem níveis condizentes com os objetivos estabelecidos pelos documentos oficiais de defesa do país. Cumpre, pois, aos formuladores de políticas do setor o mapeamento contínuo de oportunidades de aquisição de equipamentos e tecnologias militares em condições vantajosas e de celebração de parcerias para o desenvolvimento da indústria nacional de defesa, com vistas à modernização do aparato militar do Brasil e à redução de seu hiato tecnológico em relação às demais potências. Neste sentido, a crise internacional precipitada em 2008 oferece uma janela de oportunidade para o aperfeiçoamento do aparato de defesa do Brasil ao longo da próxima década, conforme discutido no apêndice deste texto.

Para cumprirem de forma adequada essas antigas e novas demandas, os organismos de defesa nacional devem dar continuidade aos processos já iniciados de reformulação institucional, de modo a criar em suas estruturas ramos cada vez mais especializados, mas, ao mesmo tempo, capazes de serem empregados de forma conjunta, inclusive para funções internas. Além disso, a excessiva movimentação de pessoal – característica de estruturas militares, que privilegiam a experiência em diferentes localidades e funções – pode ser, em alguns casos, prejudicial para a execução de atividades que demandam o acúmulo de conhecimentos específicos e o envolvimento em projetos de longo prazo, ensejando o cuidado dos planejadores militares quanto à preparação e alocação de seus recursos humanos.

REFERÊNCIAS

- AUSTRALIA. Department of Defence. **Operation Sumatra Assist**. Canberra, 2005. Disponível em: <<http://www.defence.gov.au/optsunamiassist>>.
- BANCO do Brasil vai atender população do Amazonas em três barcos. Portal Brasil, 14 nov. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/PMjLVI>>.
- _____. _____. **2013 Defence White Paper**. Canberra, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/HSWJI0>>.
- BASSETT, B. **Factors influencing sweden's changing stance on neutrality**. 2012. Dissertação (Mestrado) – University of Illinois Urbana-Champaign, Urbana, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/OQFZRz>>.
- BOOTH, R.; HOPKINS, N. London 2012 Olympics: G4S failures prompt further military deployment. **The Guardian**, London, 24 Jul., 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/R5p5va>>.
- BRASIL. Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Brasília: Congresso Nacional, 1986. Disponível em: <<http://goo.gl/ZSDQxg>>.
- _____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília: Congresso Nacional, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/q9aLxM>>.
- _____. PEC nº 534/2002. Altera o Art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/9635Au>>.
- _____. Lei nº 11.320, de 6 de julho de 2006. Fixa os efetivos do Comando da Aeronáutica em tempo de paz e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/gH8XB1>>.
- _____. Câmara dos Deputados. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito: Crise do Sistema de Tráfego Aéreo**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/qoTsDz>>.
- _____. Força Aérea Brasileira. **Sistema de controle do espaço aéreo brasileiro: manual de funcionalidades**. Rio de Janeiro: DECEA, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/yRMGq0>>.
- _____. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>.
- _____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital>>.
- _____. PEC nº 52/2012. Altera o Art. 144 da Constituição Federal para identificar a Polícia Hidroviária Federal como órgão do sistema de segurança pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012c. Disponível em: <<http://goo.gl/Kn1S09>>.

_____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2012d. Disponível em: <<http://goo.gl/q6WoP7>>.

_____. Força Aérea Brasileira. **Instruções específicas para o exame de admissão (modalidade “B”) ao CFS B 1-2/2014**. Brasília, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/XuXrBg>>.

_____. Ministério da Defesa. **Brasil inaugura missão naval em parceria com Cabo Verde**. Brasília, Ministério da Defesa, 21 nov. 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/ANIUW2>>.

_____. _____. **Execução orçamentária: séries estatísticas (2000-2013)**. Brasília, Ministério da defesa, 2014a. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/despesas/serie_estatistica_1995_2013.pdf>.

_____. _____. **Relatório de Situação Final – 2013**. Brasília, Ministério da Defesa, Programa Calha Norte, 17 fev. 2014b. Disponível em: <<http://goo.gl/oEyWaC>>.

_____. _____. **Calha Norte: 25 anos**. Brasília, Ministério da Defesa, [s.d.]a. Disponível em: <<http://goo.gl/nXtO0B>>.

_____. Marinha do Brasil. **Hidrografia e navegação**. Rio de Janeiro, [s.d.]b. Disponível em: <<http://goo.gl/KJUf5C>>.

_____. _____. **Navios**. Rio de Janeiro, [s.d.]c. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/navios>>.

CHINA. **China’s national defense in 2010**. Beijing: Information Office of the State Council, mar. 2011. Disponível em: <http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7114675.htm>.

_____. **The diversified employment of China’s Armed Forces**. Beijing: Information Office of the State Council, apr. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/vGxhWI>>.

_____. Ministry of National Defense the People’s Republic of China. **Military operations other than war**. [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/FH4c8C>>.

FARIA, E. P. O poder naval brasileiro e os interesses do país no Atlântico Sul. *In*: ACIOLY, L; MORAES, R. F. (Orgs.). **Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/NCJbnV>>.

FRANCE. **Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale**. Paris, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/GAzLSP>>.

_____. Ministère de la Défense. **La gendarmerie maritime**. Paris, 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/VzvqMX>>.

_____. Ministère de l’Écologie, du Développement durable et de l’Énergie. **Sécurité et sûreté maritimes**. Paris, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/ee2tXH>>.

GUILLORY, V. **Dod briefing on operation unified assistance, the post-tsunami relief effort**. U.S. Department of Defense, Washington, 14 Jan. 2005. Disponível em: <<http://>>

goo.gl/B3AFsa>.

IISS – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. East Asia and Australasia. *In*: _____. **Military Balance – 2009**. London: IISS, 2009.

INDIA. Ministry of External Affairs. **Bridging the ocean**: India leads relief measures in tsunami-hit areas. New Delhi, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/aizRxx>>.

JANE'S. **Jane's Defence Budgets** (2009-2016). London: IHS, 2012.

LONDON 2012: military to provide 3,500 extra troops for Olympic security. **The Huffington Post**, London, 11 Jul. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/ah8hMc>>.

MAZZETTI, M. Military Sees Limits to Role in U.S. Disasters. **Los Angeles Times**. Los Angeles, 13 Out. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/pIOYHi>>.

OLIVEIRA JÚNIOR, A.; SILVA FILHO, E. B. As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010, p. 629-646. v. 3. Disponível em: <<http://goo.gl/WVVR7d>>.

REIS, R. G. G. Atlântico Sul: um desafio para o século XXI: as velhas ameaças se perpetuam nas “novas”? *In*: ACIOLY, L.; MORAES, R. F. (Orgs.). **Prospectiva, estratégias e cenários globais**: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/EDKVXA>>.

RICKLI, J. **The western influence on swedish and swiss policies of armed neutrality during the early cold war**. Genève: Institut européen de l'Université de Genève, Dez. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/hznTBC>>.

RUSSIA. **The Military Doctrine of the Russian Federation** [unofficial translation]. Moscow, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/L1GLQT>>.

SILVA FILHO, E. B.; MORAES, R. F. Da guerra contra o terror à crise econômica internacional: perspectivas para a defesa brasileira em um cenário de transição nos gastos militares mundiais. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 13, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/D1l6Eb>>.

SIPRI - STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **SIPRI Yearbook 2013**: Armaments, Disarmament and International Security. Stockholm: Oxford University Press, jul. 2013. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2013>>.

SWISS vote to keep mandatory Army service. **The New York Times**, Bern, 22 Sep. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/cpz6uZ>>.

SWITZERLAND referendum voters to keep army conscription. **BBC News**, Bern, 22 Sep.,

2013. Disponível em: <<http://goo.gl/qv9SXT>>.

UNITED KINGDOM. **The National Security Strategy of the United Kingdom**: security in an interdependent world. London: Cabinet Office, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/l7kMYT>>.

_____. **A Strong Britain in an Age of Uncertainty**: the national security strategy. London: HM Government, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/n0tWUX>>.

UNITED STATES. **National Security Strategy**. Washington, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/J4WgKY>>.

_____. **Quadrennial defense review**. Washington, 2014a. Disponível em: <<http://goo.gl/IeA6fk>>.

_____. **Foreign humanitarian assistance**. Joint Chiefs of Staff, Joint publication 3-29. Washington, 3 jan. 2014b. Disponível em: <http://fas.org/irp/doddir/dod/jp3_29.pdf>.

APÊNDICE A

POSSIBILIDADES DE MODERNIZAÇÃO E EXPANSÃO DA CAPACIDADE MILITAR BRASILEIRA NO ATUAL CENÁRIO INTERNACIONAL¹

Desde a crise internacional iniciada em 2008, diversos países, com destaque para os integrantes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), têm adotado políticas de contenção de gastos públicos que afetam significativamente a área de defesa nacional, em especial quanto à aquisição de equipamentos. A diminuição do volume de recursos públicos alocados para esta área implica que as empresas de defesa destes países passaram a ter uma menor demanda doméstica por seus produtos, tornando-as mais dependentes do mercado externo para manter seu nível de atividade. Neste contexto, há uma janela de oportunidade para a celebração de acordos vantajosos com instituições destes países, com vistas a atender às necessidades das Forças Armadas do Brasil.

A tabela A.1 a seguir apresenta a previsão de gastos militares dos cinco principais países da OTAN até o ano de 2018, comparativamente às maiores economias dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

TABELA A.1
Previsões de gastos em defesa com equipamentos (2011-2018)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Δ 2018/2011 (%)
Estados Unidos	137,8	120,1	105,7	97,4	99,1	108,8	112,1	115,5	-16,2
Reino Unido	12,0	11,8	10,9	10,5	10,2	10,6	10,7	11,0	-8,9
França	10,0	10,1	9,9	9,9	9,8	10,3	10,5	10,6	+5,9
Alemanha	7,8	7,9	8,0	7,8	7,5	7,4	7,4	7,3	-5,9
Itália	3,9	2,6	2,7	2,8	3,1	3,2	3,5	3,7	-3,5
China	22,3	24,7	26,1	26,9	28,9	30,4	31,7	32,9	+47,4
Índia	11,6	11,4	13,4	11,6	11,9	13,0	13,6	14,3	+23,3
Rússia	9,0	8,7	10,5	13,8	17,8	20,5	21,0	21,3	+137,6
Brasil	3,2	3,4	3,4	3,5	3,5	3,6	3,8	4,0	+23,5

Fonte: Jane's (2012).
Elaboração dos autores.

Ao se comparar os dados ao longo desse período, observa-se como esses países da OTAN provavelmente apresentarão trajetórias de queda ou relativa estabilidade em seus gastos para aquisição de equipamentos. Este movimento será particularmente profundo nos Estados Unidos,

1. Parte desta seção foi publicada previamente em Silva Filho e Moraes (2013).

embora se vislumbre uma trajetória de recuperação a partir de 2015. Entre os BRIC, o crescimento será elevado na China e, sobretudo, na Rússia. Nos casos de Índia e Brasil, espera-se um crescimento relativamente significativo, da ordem de 23%.

A leitura desses dados não pode ser realizada de forma simples, sobretudo por haver diversas outras variáveis a serem consideradas na celebração de acordos na área de defesa. Contudo, ao analisar um dos elementos que marcará a dinâmica do mercado internacional de defesa ao longo dos próximos anos, é possível identificar oportunidades que favoreçam a modernização do setor no Brasil. Nesse sentido, este parece ser um momento conveniente para a celebração de acordos de defesa com instituições destes países, visando absorver tecnologias de interesse para as Forças Armadas do país.

De fato, ao se observar as vendas de armas das principais empresas de defesa dos Estados Unidos e da Europa, nota-se uma queda no seu faturamento a partir do início da crise econômica internacional, em 2008. Tomando-se as cinco maiores empresas de defesa dos Estados Unidos (nesta ordem, Lockheed Martin, Boeing, Raytheon, General Dynamics e Northrop Grumman), a diminuição total do faturamento oriundo das vendas de armas entre 2009 e 2012 foi de 14,7%. Na Europa, por sua vez, as cinco maiores empresas de defesa (nesta ordem, BAE Systems, EADS, Finmeccanica, Thales e Safran) tiveram uma redução no faturamento oriundo das vendas de armas, neste mesmo período, de 15,4% (Sipri, 2013). Embora a disponibilidade de informações sobre empresas de defesa dos BRIC seja menor, é possível observar as diferenças em relação ao faturamento das empresas de países da OTAN. Entre 2009 e 2012, o faturamento oriundo das vendas de armas das três maiores empresas de defesa russas (nesta ordem, Almaz-Antei, United Aircraft Corporation e Vertolety Rossii) cresceu em 127%, enquanto as três maiores empresas de defesa da Índia (nesta ordem, Hindustan Aeronautics, Ordnance Factories e Bharat Electronics) tiveram um crescimento de 11,2% no mesmo período. No caso do Brasil, a maior empresa de defesa do país, a Embraer, viu suas vendas de armas crescerem 112% no período (Sipri, 2013).

A fim de detalhar a alocação dos investimentos em defesa – e, assim, identificar de forma mais precisa possíveis oportunidades – a tabela 2 apresenta previsões sobre gastos com equipamentos para cada força singular das cinco principais potências da OTAN.

TABELA A.2
Previsões de gastos em defesa com equipamentos: por força singular (2011-2018)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Δ 2018/2011 (%)	
Estados Unidos	Exército	38,03	25,24	21,32	17,40	18,40	20,07	19,55	20,36	-46,5
	Marinha	48,87	46,72	42,31	41,33	43,45	44,03	46,98	47,79	-2,2
	Força Aérea	43,66	41,11	37,11	34,17	35,10	41,37	40,78	42,54	-2,6
	Defesa	7,2	7,0	4,9	4,5	2,2	3,3	4,8	4,8	-33,0

(Continua)

(Continuação)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Δ 2018/2011 (%)
Reino Unido	Exército	2,57	2,52	2,45	2,41	2,28	2,22	2,22	2,26	-11,9
	Marinha	4,16	4,05	3,74	3,57	3,49	3,79	3,85	3,95	-5,1
	Força Aérea	4,88	4,78	4,37	4,14	4,08	4,23	4,28	4,39	-10,1
	Defesa	0,42	0,41	0,38	0,37	0,35	0,35	0,36	0,36	-13,4
França	Exército	2,57	2,59	2,50	2,54	2,51	2,33	2,38	2,42	-5,7
	Marinha	2,46	2,48	2,45	2,43	2,46	2,58	2,64	2,68	+9,1
	Força Aérea	3,06	3,09	2,97	2,94	2,91	3,53	3,61	3,66	+19,7
	Defesa	1,96	1,97	1,95	1,94	1,91	1,80	1,84	1,87	-4,4
Alemanha	Exército	1,48	1,47	1,45	1,42	1,37	1,35	1,35	1,33	-10,0
	Marinha	2,25	2,23	2,29	2,24	2,17	2,13	2,13	2,10	-6,7
	Força Aérea	3,65	3,84	3,83	3,75	3,63	3,56	3,56	3,52	-3,7
	Defesa	0,37	0,37	0,38	0,37	0,36	0,35	0,35	0,34	-6,8
Itália	Exército	1,30	0,79	0,99	1,03	1,23	1,36	1,48	1,57	+21,5
	Marinha	1,29	0,82	0,85	0,89	0,93	0,98	1,08	1,12	-12,9
	Força Aérea	1,02	0,67	0,64	0,62	0,64	0,64	0,70	0,76	-26,2
	Defesa	0,25	0,27	0,27	0,26	0,26	0,26	0,26	0,27	+8,9

Fonte: Jane's (2012).

Obs.: parte dos gastos com equipamentos não é distribuída por força singular, abrangendo equipamentos utilizados pelas Forças Armadas em seu conjunto. Estes dados estão apresentados nas linhas com o título de "defesa".

Por esta tabela é possível inferir de maneira mais precisa o provável rumo nas realocações de recursos para aquisição de equipamentos em cada país. No caso dos Estados Unidos, a redução de recursos recairá, sobretudo, sobre o Exército, privilegiando-se, assim, as forças mais intensivas em capital. No Reino Unido, as reduções serão relativamente equilibradas entre as três forças. Na França, os cortes ocorrerão apenas sobre as forças terrestres, preservando-se os investimentos na Marinha e na Força Aérea, embora haja previsão de leve redução nestas duas forças até 2015. Na Alemanha, também se observa relativa igualdade na distribuição dos cortes, muito embora com redução ligeiramente inferior nas forças mais intensivas em capital. A Itália, por fim, parece destoar dos demais países, ampliando investimentos em forças terrestres e reduzindo nas demais, embora se deva destacar que o montante de gastos com equipamentos militares neste país também é significativamente inferior ao dos demais.

Com a perspectiva de redução nos gastos para a aquisição de equipamentos militares em diversos países desenvolvidos abre-se uma janela de oportunidade para que países emergentes reduzam seu diferencial em termos de poderio e capacidade tecnológica militar em relação a potências da OTAN. Neste sentido, China e Rússia podem reduzir a distância de suas capacidades militares em relação aos Estados Unidos, enquanto Brasil e Índia, que competem em um nível inferior de poderio militar, podem se fortalecer comparativamente a outras potências como França, Reino Unido e Alemanha.

O BRASIL E A PARCERIA GLOBAL NO CONTEXTO DE UMA AGENDA PÓS-2015 PARA O DESENVOLVIMENTO: TENDÊNCIAS E INCERTEZAS

Guilherme de Oliveira Schmitz¹

1 INTRODUÇÃO

Na virada do século XX, quando países desenvolvidos e em desenvolvimento se reuniram para proclamar a Declaração do Milênio, na Conferência do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2000, líderes de 189 países comprometeram-se com uma agenda para o desenvolvimento que trazia para o centro da política global temas relacionados diretamente ao bem-estar da população global, sobretudo daqueles menos favorecidos. Mediante a enumeração de sete objetivos, as nações presentes firmaram o compromisso de combater a fome e a pobreza, reduzir o número de crianças sem a educação primária, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna e combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças e garantir caminho para o desenvolvimento sustentável. Como meio de instrumentalizar estes compromissos, o 8º objetivo da Declaração tratava da necessidade de estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento, em que os países em desenvolvimento envidariam esforços internos para alcançar as metas estipuladas, por meio da utilização eficiente dos recursos disponíveis, enquanto países desenvolvidos contribuiriam por meio de apoio financeiro, alívio de dívida e adoção de regras justas de comércio.

Quase quinze anos após a declaração, o contexto socioeconômico demonstrou melhorias para aqueles países que se encontram na periferia da economia de mercado global. Países emergentes e em desenvolvimento vêm demonstrando, ao longo da última década, crescimento de sua produção maior que países desenvolvidos. Indicadores econômicos demonstram que este crescimento é acompanhado por melhoras socioeconômicas para parcela significativa da população, em setores como educação, saúde, combate à fome e à miséria, entre outros. Neste contexto, apesar de desafios, que ainda precisam ser superados internamente, o Brasil vem contribuindo com o desenvolvimento socioeconômico e humanitário de outros países, por meio de parcerias para o desenvolvimento, como previsto na Declaração do Milênio.

Essas parcerias para o desenvolvimento têm um papel-chave para solucionar problemas no âmbito global, quando estabelecida uma dinâmica de ganha-ganha entre os países. São vistas como investimentos com eventuais resultados positivos em áreas como segurança, ao promover a estabilidade na sua vizinhança, e em interesses nacionais como ganhos econômicos

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

e comerciais, com estímulos a negócios internacionais e ganhos políticos na arena internacional, pela promoção do poder brando.

Atualmente, há uma demanda por parte dos parceiros globais por serviços providos pela cooperação brasileira para o desenvolvimento. País receptor de ajuda externa, o Brasil fortaleceu, nos últimos anos, sua posição como contribuinte para o desenvolvimento global. A aproximação com países do eixo Sul vem resgatando uma dinâmica para a inserção internacional brasileira, que, historicamente, transitou entre uma política externa com ênfase ora no alinhamento com o mundo desenvolvido, ora na aproximação com o Sul global. As duas estratégias não necessariamente são excludentes, tendo em vista a natureza global da política externa de um país com as dimensões do Brasil.

Assim, tem-se como questão norteadora desta pesquisa a seguinte pergunta: como a política brasileira de cooperação para o desenvolvimento, por meio das suas parcerias para o desenvolvimento, pode ser aperfeiçoada de forma a solucionar os desafios do processo de desenvolvimento nacional e de outros parceiros, nos próximos dez anos?

Ademais, essa peça tem como objetivo traçar sugestões de políticas públicas. Desta forma, pretende-se desenvolver um trabalho que possa auxiliar representantes do governo, tomadores de decisão em política externa e agentes de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), bem como representantes da academia, da sociedade civil e da iniciativa privada, na formulação de estratégias na área.

Para tanto, utilizou-se o método de construção de cenários, permitindo aos tomadores de decisão em CID uma visão mais clara de possíveis estados futuros, baseados em tendências e eventos potenciais. Não obstante a escolha metodológica, este estudo não tem a intensão de desenhar cenários prospectivos, mas limita-se apenas a enumerar tendências de peso, fatos predeterminados e produtores de futuro, incertezas críticas e surpresas inevitáveis, como subsídio a posterior cearização do tema, em um outro momento.

Além desta breve introdução, este capítulo estrutura-se em quatro partes. A primeira delimita a modelagem do objeto em análise, enumerando os aspectos invariantes ao longo dos próximos dez anos e suas tendências ao longo deste período em três elementos predeterminados: *i*) contexto geopolítico e econômico mundial; *ii*) a Agenda para o Desenvolvimento Global; e *iii*) elementos internos.

Inclui-se, nessa parte, três breves retrospectivas e a descrição de sua situação atual para cada um dos elementos, culminando no arrolamento das grandes tendências e invariáveis para o tema. As incertezas críticas encontradas são tratadas na segunda parte do estudo, em que questões inerentes para à construção de cenários futuros são enumeradas. A terceira parte apresenta propostas direcionadas à consolidação do tema das parcerias para o desenvolvimento global no país. Finalmente, a quarta parte apresenta a conclusão do trabalho.

2 MODELAGEM DO OBJETO DE ESTUDO

Este capítulo objetiva identificar novas estratégias para intensificar a formação de parcerias para o desenvolvimento por meio do fortalecimento da institucionalização, no Brasil, da CID, em um contexto de Agenda pós-2015. Em outras palavras, assenta-se na busca por caminhos promissores para ações internacionais coletivas, bilaterais ou multilaterais, na solução de desafios globais e sob a égide de valores comuns. Assim, tem-se como ponto de partida a questão: como a política brasileira de cooperação para o desenvolvimento pode ser aperfeiçoada de forma a suportar o processo de desenvolvimento nacional e de outros parceiros nos próximos dez anos?

A modelagem do objeto de estudo utilizada para a prospecção do comportamento futuro das parcerias brasileiras para o desenvolvimento global pode ser representada esquematicamente na figura 1, que representa os elementos dos contextos que influenciam a sua trajetória, entre os quais se destacam: *i*) elementos do contexto geopolítico e econômico mundial; *ii*) elementos da Agenda para o Desenvolvimento Global, a Agenda pós-2015; e *iii*) elementos internos.

Os elementos que compõem o contexto geopolítico e econômico mundial referem-se aos aspectos conjunturais e estruturais observados no sistema mundial. No nível de análise global, o contexto geopolítico exerce influência significativa, ao pautar a estrutura normativa e os mecanismos de distribuição de recursos em que o objeto de estudo está inserido. A definição de normas e procedimentos, precedentes da ordem global, correlaciona diretamente com a governança global e, por conseguinte, com os elementos da Agenda pós-2015 e a estratégia nacional de parcerias globais para o desenvolvimento. O contexto socioeconômico, também presente neste momento da análise, é importante na qualificação da agenda e, de modo especial, no estabelecimento de parcerias globais para o desenvolvimento como um todo.

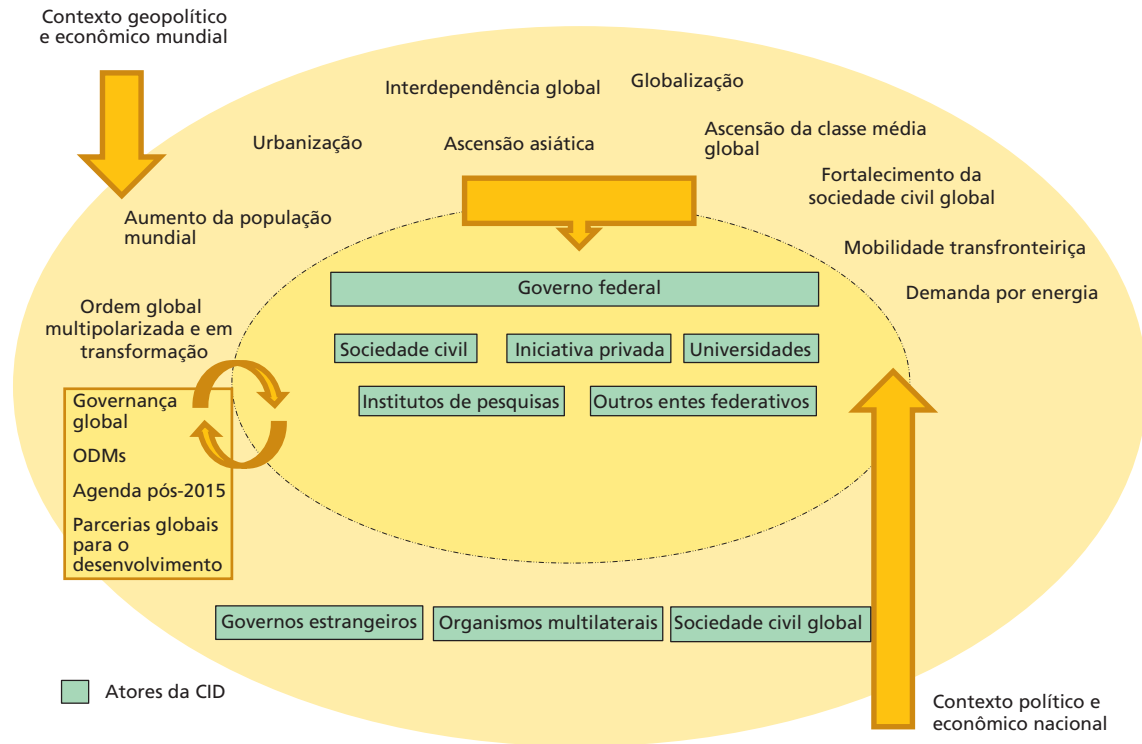
Os elementos de modelagem do objeto relacionados à Agenda para o Desenvolvimento Global estão situados no contexto temático de área de trabalho da governança global e nas relações internacionais, por meio da determinação de objetivos e metas comuns para todos os países. As decisões conjuntas tomadas nas negociações da Agenda pós-2015 delimitam o escopo do objeto deste capítulo, no sentido de definir o que pode ser considerado uma parceria global para o desenvolvimento.

Em âmbito nacional, estão destacados elementos das políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento, da política externa e da política de comércio internacional. Entre as últimas, atenção especial é dada aos aspectos políticos e socioeconômicos que as influenciam. São também condicionantes do elemento da CID as estratégias dos atores da sociedade civil e da iniciativa privada. Estes elementos exercem influência direta nas parcerias brasileiras para o desenvolvimento global.

O esquema da figura 1 possibilita visualizar a complexidade e abrangência dos inter-relacionamentos, influências, variáveis e elementos que permeiam esta modelagem.

FIGURA 1

Elementos do contexto geopolítico econômico mundial da Agenda pós-2015 e da política externa nacional



Elaboração do autor

2.1 Elementos do contexto geopolítico e econômico mundial

A dinâmica da economia e da política global vem passando por uma transformação em direção a um cenário de relações internacionais cada vez mais interdependentes. A ordem internacional bipolar do período da Guerra Fria tornou-se passado, com a derrocada de antigos polos de poderes e o soergimento de novos. Ao mesmo tempo que potências emergentes e tradicionais reajustam-se nesta nova realidade por meio de formatos de parcerias multilaterais como os BRICS e o G-20, forçando uma readequação da governança global, a economia internacional vem se modificando gradativamente. Economias em desenvolvimento, por um tempo, vêm crescendo mais rapidamente – e de formas distintas entre si – que as industrializadas.

Essa nova realidade tem alterado as distinções conceituais tradicionalmente empregadas para descrever a relação entre países. A emergência de economias e potências no que era tradicionalmente chamado de Sul global, por exemplo, torna conceitos como “horizontalidade” de relações entre alguns países em desenvolvimento cada vez mais inadequados, embora estes ainda apresentem problemas de natureza semelhante em seus desafios para o desenvolvimento. Países como Brasil, África do Sul, China, México, Índia e outros vivenciam algo parecido com uma dupla identidade: ora reconhecem-se como países em desenvolvimento, ora economias emergentes.

As transformações podem ser notadas nos três continentes. A desigualdade de renda apresentada não apenas nos países da América Latina e Caribe, mas entre eles, contrasta de forma negativa com o grau de aperfeiçoamento que as democracias desses países alcançaram. A dependência de algumas economias latino-americanas da exportação de *commodities*, por um lado, permite taxas altas de crescimento em curto e médio prazos, com crescimento de renda para setores específicos da população; por outro, aumenta a vulnerabilidade a choques externos. Apesar dos avanços socioeconômicos obtidos nos anos recentes na região, a distribuição desigual de renda continua evidente, bem como o acesso pobre a bens públicos, como educação, saúde e seguridade social, para boa parte da população.

No mundo árabe, ondas de descontentamento político tomaram as ruas da Tunísia, do Egito, da Líbia, da Síria, entre outros, e as mídias de comunicação do mundo inteiro, no fenômeno que ficou conhecido como a Primavera Árabe, em que a população dos países muçulmanos questionava sua condição de vida e sua situação socioeconômica, enquanto o resto do mundo questiona a possibilidade de uma abertura democrática em regimes autoritários teocráticos. Na África Subsaariana, problemas históricos de fome, pobreza, epidemia do HIV/Aids, guerra civil e desrespeitos aos direitos humanos implicam um fluxo crescente de refugiados em situação de vulnerabilidade, no mesmo compasso que a exportação de matéria-prima, sobretudo para a China, patrocina crescimentos econômicos em detrimento de impactos ambientais e sociais.

A ascensão asiática parece ser o grande fenômeno catalisador das mudanças nas relações internacionais e, por consequência, nas relações entre os países do Sul global. O rápido crescimento econômico chinês, nos recentes anos, acompanhado de um processo grande de urbanização do país e somado à alta taxa de crescimento populacional da região – que ainda inclui em seu rol de nações a populosa Índia –, gera expectativas de aumento da demanda por produção de alimento, na ordem de 50%, nos próximos anos; demanda por recursos naturais e respectivo impacto ambiental; e demanda por energia. Além disso, as transformações econômicas vivenciadas por países populosos como China e Índia podem ser acompanhadas por alteração no quadro político destes países, sobretudo pela pressão de novos grupos de poder, situados na classe média emergente e demandante de necessidades básicas – ainda bastante deficitárias.

O processo de renascimento de uma ex-potência global como a Rússia,² com extensões territoriais que impactam na geopolítica tanto da Eurásia quanto do oceano Pacífico, torna cada vez mais sensível a relação de Moscou com o Ocidente. Por um lado, conturbada por questões relativas tanto à luta por direitos humanos, democracia e princípios gerais da política internacional quanto por questões geopolíticas na Síria e na Ucrânia; e, por outro lado, interdependente, devido ao comércio de gás e petróleo.

Nas relações entre os países desenvolvidos, a complexidade do jogo de interesses entre as velhas potências do globo ganha novos contornos, com os ruídos causados entre os aliados da

2. Para uma compreensão mais aprofundada sobre o tema, o autor sugere a leitura de Mazat e Serrano (2012).

Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com os indícios de espionagens interaliados. No extremo oriente, o Japão passa por um processo de remilitarização, sob a escusa de envio de tropas às operações de paz, mas com clara demonstração de temor da ascensão militar chinesa no continente asiático. A crise financeira e econômica que assolou os Estados Unidos e a Europa leva à busca por alternativas para guinar as economias industrializadas a um novo período de prosperidade, como na tentativa de adoção do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (APT), enquanto persistem os índices de crescimento pífios ou nulos e as altas taxa de desemprego, com implicações diretas no financiamento por uma nova Agenda de Desenvolvimento Global, a Agenda pós-2015.

Nesse contexto de um sistema cada vez mais competitivo, seguem abaixo tendências que pautaram o contexto geopolítico e econômico mundial.

2.1.1 Aumento da população mundial

Estimativas mostram que, até o ano de 2050, a população global passará de 7 bilhões para 9,5 bilhões de habitantes. O fenômeno social será acompanhado por um processo de envelhecimento gradual da população, com alta na faixa etária acima dos 60 anos, no mundo desenvolvido e em desenvolvimento. O crescimento vegetativo dar-se-á, sobretudo, em regiões de menor desenvolvimento relativo, com consequências previsíveis, como o aumento de pressões migratórias, desafios epidemiológicos e a elevação da demanda por alimentos (UN Desa, 2012).

2.1.2 Pressões migratórias

Entre 1990 e 2013, o número de migrantes internacionais aumentou em 77 milhões, o que equivale a um crescimento de 50%. Globalmente, houve 232 milhões de migrantes em 2013, sendo o fluxo Norte-Sul e Sul-Sul de igual importância para o montante (UN Desa, 2013).

2.1.3 Processo de grande urbanização

Atualmente, 54% da população global vive em áreas urbanas. Em 1950, eram 30%, e em 2050 a previsão é de um aumento para 66%, passando de 3 bilhões para 6 bilhões os habitantes de áreas urbanas. O processo de urbanização seria puxado, sobretudo, pela Ásia e pela África, regiões que se mantêm hoje com sua população majoritariamente rural. A grande urbanização poderá trazer impactos diretos no desenvolvimento sustentável, com pressão ambiental e concentração de população, sobretudo, em cidades de países de renda média (UN Desa, 2014).

2.1.4 Aumento da demanda por energia

As mudanças demográficas no mundo serão acompanhadas de aumentos subsequentes da demanda por energia, sobretudo por parte do continente asiático. Desde 2000, os custos capitais para a produção de energia mais que dobraram (AIE, 2014).

2.1.5 Aumento da demanda por recursos naturais e consequentes impactos ambientais

O crescimento vegetativo da população mundial, baseado na queda da taxa de natalidade e de mortalidade e envelhecimento da população, implica aumento da demanda por alimentos e de

recursos naturais. Estimativas preveem que será necessário aumentar em 50% a produção de alimentos para acompanhar o crescimento vegetativo da população. A demanda por produtos agrícolas continuará em alta, embora as taxas de crescimento sejam menores que aquelas vistas na década passada (OECD, 2014).

2.1.6 Diminuição da extrema pobreza no mundo

O crescimento econômico observado na Ásia permitiu que países populosos como China e Índia aumentassem sua renda doméstica. Ambos os países migraram da classificação *países de renda baixa* para *países de renda média*. O bom desempenho econômico foi acompanhado da redução do número de pessoas vivendo abaixo da linha da extrema pobreza (Chandy e Gertz, 2011).

2.1.7 Crescimento da classe média

O aumento de renda das famílias em países em desenvolvimento tem sido acompanhado por pressões populares e democratizantes por todo o globo. No curto prazo, as demandas políticas desta nova classe média global implicam conflitos sociais, protestos por maior participação social e contra corrupção e oligopólios econômicos, bem como o fortalecimento da sociedade civil.

2.1.8 Maior peso aos países emergentes nos mecanismos multilaterais

Com a ordem internacional em processo de transformação, observa-se a emergência de novos polos de poder internacionais. O crescimento econômico dos países emergentes e sua consequente demanda por uma ordem global mais democrática e multipolar levaram estes países a galgarem na história recente ganhos de representatividade perante o Sul global, por vezes agindo como pivôs para sucessos ou fracassos nas negociações internacionais.

2.2 Elementos da Agenda para o Desenvolvimento Global

Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs) foram acordados pelas Nações Unidas no final do século XX e, à época, havia o otimismo de ser a agenda para o desenvolvimento mais ambiciosa já proposta na história global. A premissa era de fácil assimilação, porém ambiciosa: até o termo de 2015, os países das Nações Unidas, imbuídos de metas comuns, deveriam erradicar as principais causas da degradação da vida humana.

O esforço era comum. Países desenvolvidos comprometiam-se a contribuir com envios de ajuda externa no montante equivalente a até 0,7% de seu produto nacional bruto (PNB) para que as metas fossem cumpridas. Em contrapartida, países em desenvolvimento comprometiam seu empenho político na obtenção das metas por meio de relatórios e transparência no processo de versar os recursos adquiridos.

Com a aproximação do termo acordado, a comunidade internacional envolvida no processo volta-se para si para avaliar o desempenho das medidas tomadas. O momento de traçar o caminho para o futuro do desenvolvimento global é agora. Novas negociações encontram-se

em andamento e o debate apresenta-se de forma bastante frutífero. Grupos de sociedade civil global, representantes de governos, da iniciativa privada, da academia e de organizações multilaterais indagam sobre o grau de sucesso dos ODMs: os ODMs fizeram diferença? Causaram algum efeito? Qual o próximo passo por um projeto global de desenvolvimento? Precisamos de uma nova agenda? E qual o desenho que esta tomará?

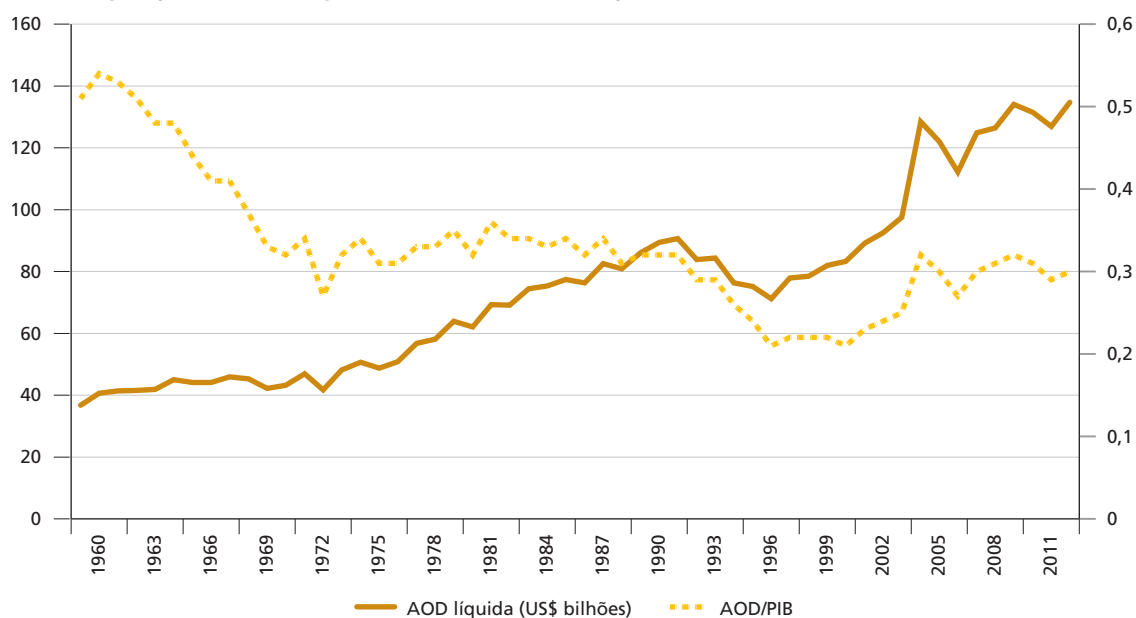
Do ponto de vista de trazer para o centro da política internacional as necessidades dos menos favorecidos, os ODMs foram um sucesso. A agenda elaborada para o desenvolvimento reduziu o hiato na política global, dominada por assuntos geopolíticos e de segurança. O imperativo de manter um projeto de desenvolvimento global desta magnitude, oriundo de aproximações políticas de todas as nações do globo, em busca de soluções comuns para problemas que afligem os seres humanos, corrobora com os argumentos a favor de uma nova Agenda pós-2015.

Além de reforçar o comprometimento das nações com o tema, a Agenda pós-2015 precisa levar em consideração as lições aprendidas com o processo atual. Em quinze anos de ODMs, o contexto geopolítico e econômico mundial demonstrou algumas transformações, como já tratado anteriormente. No campo de análise do combate à pobreza, por exemplo, é possível observar mudanças drásticas. Muitos países em desenvolvimento galgaram melhoras em sua renda *per capita*, atingindo novos patamares de classificação de suas rendas; no entanto, continuam a concentrar grande parte da população que vive em extrema pobreza no mundo. Atualmente, 75% da população abaixo da linha da pobreza encontra-se em países de renda média (Chandy e Gertz, 2011). Apesar do crescimento econômico observado em boa parte dos países em desenvolvimento, o hiato na renda entre as nações desenvolvidas e em desenvolvimento e entre os países em desenvolvimento aumentou drasticamente no período (Hillebrand, 2009).

Prevista como instrumento para alcançar os ODMs, no capítulo 8 da Declaração do Milênio, a parceria global para o desenvolvimento representa o esforço conjunto e internacional para a solução dos problemas globais. A meta da canalização de 0,7% do PNB dos países em desenvolvimento para ajuda oficial para o desenvolvimento (AOD) é um ponto de inflexão na política de ajuda externa. Apesar do aumento significativo no valor líquido da AOD observado na recente década, após a firma dos ODMs, a meta estipulada em relação ao PIB está bastante abaixo do acordado, e as previsões são de que não serão alcançadas (gráfico 1). Atualmente, o índice encontra-se em menos da metade da meta estipulada, isto é, em 0,3% do produto interno bruto (PIB) dos países integrantes do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento. Este valor é menor que a média histórica dos últimos 53 anos de ajuda para o desenvolvimento. No entanto, pode-se observar que os esforços envidados após a Declaração do Milênio estimularam o volume da ajuda para o desenvolvimento, tanto em números absolutos quanto na sua relação com o PIB, ambos em declínio após a Guerra Fria, quando a ajuda externa era instrumentalizada pelas duas potências mundiais (Estados Unidos e União Soviética) como mecanismo de política externa em suas zonas de influência no globo.

Do ponto de vista da análise de impactos, o cenário atual também apresenta algumas limitações no processo de monitoramento do progresso da agenda. A necessidade de avaliar os resultados da agenda demonstra óbices por parte da ausência de mecanismos de obtenção de dados para comprovações empíricas de sua efetividade. É mister fundamentar a busca por soluções para os problemas, sobretudo dos países de menor desenvolvimento relativo em pesquisas e análises com base em dados confiáveis.

GRÁFICO 1
Comparação entre AOD líquida (US\$ bilhões) e em relação ao PIB



Fonte: Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE)/Development Assistance Committee (DAC). Disponível em: <<http://goo.gl/d3oCZS>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

Fenômeno positivo na Agenda para o Desenvolvimento, o crescimento econômico de países nos anos recentes vem contribuindo para a formação de parcerias para o desenvolvimento no eixo Sul-Sul, agindo assim de forma complementar aos instrumentos pró-agenda ODMs do eixo Norte-Sul. O soerguimento da cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento reposiciona países como Brasil, Índia, China, México, África do Sul e outros na estratégia global de parcerias, bem como diversifica as geometrias dos canais de cooperação, por meio da cooperação triangular, e apresenta possibilidade ainda maior de enriquecimento dos canais multilaterais.

A Conferência para o Desenvolvimento Sustentável, conhecida por Rio+20, é exemplo das novas configurações que a Agenda para o Desenvolvimento poderá apresentar. A pluralidade de atores vislumbrada no evento, com representantes da sociedade civil, de governos federais, estaduais e locais, da iniciativa privada, de organismos internacionais e regionais e

de acadêmicos, legitima os esforços envidados, ao mesmo tempo que inicia um processo de propostas para o que virá. O acordo em torno da elaboração de um conjunto de Metas para o Desenvolvimento Sustentável (MDS) – ainda em definição – torna-se o ponto de partida para o avanço do debate.

O processo de avaliação das lições aprendidas e da definição de novos instrumentos e objetivos para a Agenda pós-2015 torna, no presente momento, ainda mais difícil traçar cenários futuros sobre as parcerias para o desenvolvimento firmadas pelo Brasil; no entanto, torna o momento chave para a apresentação de sugestões de políticas públicas no campo, por meio do levantamento de algumas tendências e incertezas observadas.

2.2.1 Tendência da Agenda para o Desenvolvimento Global

O momento propicia debate sobre a Agenda para o Desenvolvimento Global. Consultas públicas têm sido realizadas por todo o mundo; e governos, organizações internacionais, iniciativa privada e sociedade civil têm apresentado propostas e reivindicado um mundo mais justo e menos desigual. Observar tendências nestas circunstâncias é um trabalho bastante difícil, tendo em vista que o futuro político de uma agenda para o desenvolvimento depende da vontade dos tomadores de decisão. Não obstante, o processo de coleta de informação e de consulta à população por parte das Nações Unidas permite destacar um fator produtor de futuro: *a participação ativa dos mais variados atores sociais* – incluindo representantes das populações mais vulneráveis – no processo de formulação e provavelmente de implementação da agenda.

Diferentemente dos ODMs, que foram elaborados por um grupo de peritos e especialistas, a Agenda pós-2015 tem promovido consultas públicas em 76 países em desenvolvimento, pertencentes ao grupo de países em desenvolvimento. A estratégia para uma consulta global foi a criação de um sítio eletrônico, My Word 2015 (Meu Mundo 2015), em que qualquer pessoa pode selecionar seis temas que achar mais importante de um rol de dezesseis preestabelecidos. Esta estratégia de consulta, apesar de singela, demonstra uma preocupação por parte das Nações Unidas em acentuar o *protagonismo das prioridades dos países em desenvolvimento*.

A democratização do processo de escolha dos temas da agenda é fator de uma tendência de peso na área: *o aumento comedido do número de objetivos e metas para a nova agenda*. O número de grupos envolvidos na formulação da agenda vem resultando em acréscimo significativo de propostas de objetivos e metas, como não poderia deixar de ser. No entanto, um dos critérios de grande sucesso na agenda dos ODMs foi seu caráter sucinto, que permitiu tratar dos temas de forma pragmática e realista. Analistas tendem a defender uma agenda concisa por esta razão.

No que tange às parcerias para o desenvolvimento global – estratégia essencial para a conclusão dos objetivos –, fatores predeterminados podem ser citados, como o *esforço gradual*

de respeito à Declaração de Paris sobre a Efetividade da Ajuda. Firmada em 2005, a declaração marca um processo de monitoramento, solução e controle da CID. As lições apreendidas pelas nações industrializadas na aplicação da CID em prol da Agenda ODMs corroboram com a *formulação de novas estratégias para além da ajuda para o desenvolvimento* por parte dos doadores tradicionais, a serem acordadas com os países em desenvolvimento.

No eixo Sul-Sul, os indicadores econômicos positivos apontam para *maior contribuição da cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, mas sem definição de metas a serem alcançadas.* Países emergentes, apesar de terem aumentado significativamente sua cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, têm se mostrado bastante reticentes em adotar e aceitar qualquer tipo de normatividade de suas atividades.

2.3 Elementos internos

Durante o período de quinze anos para o atingimento dos ODMs, o Brasil galgou avanços significativos em todas as metas estipuladas, por meio da implementação de políticas públicas bem-sucedidas.³ O desenlace brasileiro permitiu que o país se tornasse modelo global em algumas áreas da agenda e, conseqüentemente, contribuiu mais ativamente para os avanços dos ODMs em outros países, por meio da transferência de conhecimento e de boas práticas. A emergência da economia brasileira no período, com crises pontuais, permitiu uma melhora moderada da inserção internacional do país, enquanto a presença de outras economias emergentes no sistema foi chave para a afirmação de parcerias que contribuem para o desenvolvimento global e beneficiam a consolidação de um mundo mais multipolar.

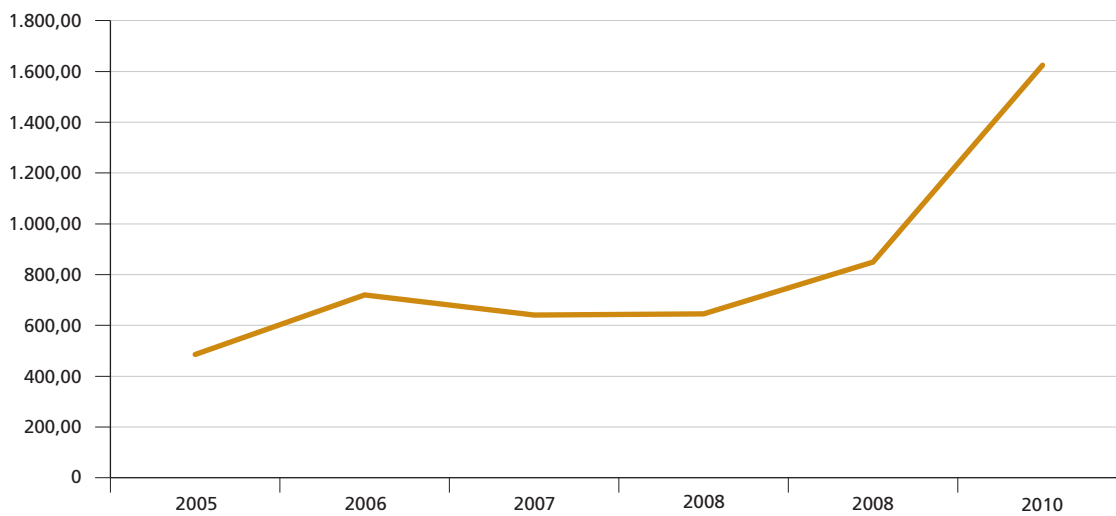
Apesar de o 8º ODM estar mais voltado para a atuação dos países desenvolvidos, a natureza de economia emergente e a gradual inserção internacional brasileira foram responsáveis pela contribuição do país à meta. A cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento vivencia um período frutífero, ganhando destaque no sistema ONU, com a proliferação de departamentos ou divisões sobre o tema nas diversas organizações internacionais. O Brasil vem contribuindo para o avanço desta tendência, ao financiar estas organizações dependentes de contribuições voluntárias. Patrocinando a cooperação Sul-Sul, a política externa brasileira confirma suas diretrizes políticas no intuito de colocar o país em evidência no sistema internacional, demonstrando uma inserção de tendência global e revigorando a aproximação além das relações com os países desenvolvidos.

Internamente, a opção política por reforçar, pragmaticamente, as relações do eixo Sul-Sul – baseada nas evidências de um sistema internacional em transformação e em processo de gradual multipolarização e distribuição de poder a países emergentes – trouxe à baila o debate acerca de três tópicos principais: *i*) a definição de normas, procedimentos, critérios e

3. O governo brasileiro divulga periodicamente relatórios nacionais de acompanhamento das metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs) no país. O Ipea é o órgão da administração pública responsável pela coleta, análise e divulgação destes dados, que podem ser encontrados de forma atualizada no último relatório de ODMs, publicado em 2014, disponível em: <<http://goo.gl/IjNnpX>>.

regras para a atuação da cooperação brasileira para o desenvolvimento; *ii*) a institucionalização de uma Agência Brasileira de Cooperação para o Desenvolvimento; e *iii*) a distribuição de recursos para fundos de desenvolvimento multilaterais. O momento é de discussão, com propostas surgindo para o gerenciamento dos três tópicos.

GRÁFICO 2
Gastos em cooperação para o desenvolvimento internacional (2005-2010)
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Ipea (2010; 2013).
 Elaboração do autor.

Recentemente, o relacionamento entre a política de cooperação para o desenvolvimento e outros campos da política externa brasileira vem apresentando iniciativas e sinais de reestruturação. Ao mesmo tempo que podemos encontrar indícios de um objetivo geral de consolidação da política de cooperação internacional para o desenvolvimento, como área autônoma, na política pública do Estado brasileiro, estreitamentos de laços e de interconexão com outros campos de políticas públicas estão emergindo, por meio da criação de plataformas de diálogos.

A característica difusa da estrutura do sistema nacional de CID – apesar da existência da Agência de Cooperação Brasileira (ABC), departamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE), responsável pela coordenação dos projetos e programas – torna, muitas vezes, a sustentabilidade e a consistência de seus projetos e programas condicionadas às circunstâncias das prioridades da política externa.

Atualmente, a política de CID é baseada em declarações de políticas e estratégias de alto nível anunciadas de forma fragmentada pelas diversas instituições promotoras da CID em seus respectivos campos de atividade. Embora planos de desenvolvimento e estratégias

tenham ganhado espaço rapidamente, poucas declarações podem ser encontradas pela ABC referentes à política de desenvolvimento de outros países (ABC, 2005). A escassez de informação na política da CID no Brasil tem sido apontada como um indicativo da fragilidade de sua sustentabilidade e tem transmitido a impressão de que esta se trata mais de uma opção política de governo que uma política de Estado, com consistência e procedimentos sustentáveis no longo prazo.

Nesse sentido, duas dimensões precisam ser levantadas: primeiramente, aquela relacionada com o interesse do governo brasileiro em promover, cada vez mais, expressiva parte de sua política externa com maior presença no campo da CID, fortalecendo sua capacidade em firmar parcerias para o desenvolvimento global. O governo brasileiro, em última instância, tem o papel indutor e propulsor da CID, enquanto promove os interesses em relação a outros países em desenvolvimento e regiões com os quais tem mais laços políticos e presença comercial. A segunda dimensão é relacionada a instituições públicas e privadas que vêm desenvolvendo seus próprios interesses e estratégias com a política de CID e podem vir a convergir com aquelas definidas oficialmente, ou constituir um espaço paralelo, complementar, ou mesmo competir com as ações oficiais (Vaz, 2009).

Nesse contexto, tem sido feito o uso de experiências e redes de relacionamento entre os autores da política de CID nacional, bem como por agentes de governos estrangeiros, com a sociedade civil global e com organismos multilaterais. A participação de outros atores externos ao governo federal – como governos locais, subestatais, organizações da sociedade civil e iniciativa privada – ainda é incipiente, mas com uma importância cada vez maior, sobretudo na esfera não governamental, com as atividades isoladas de algumas organizações da sociedade civil (OSCs) de grande porte e reconhecimento nacional e de grandes multinacionais brasileiras, que se aproveitam de parcerias com o governo federal para expandir seus negócios além-fronteiras.

As atividades das organizações da sociedade civil global têm focado um nicho complementar da atuação oficial, como a divulgação da agenda para o desenvolvimento, e a participação no debate acerca da melhoria das estratégias, o desenvolvimento de pesquisas, projetos e programas e a análise de impactos, bem como atuando como intermediários entre governo e sociedade. A atuação crescente das OSCs é importante por funcionar como termômetro da atuação governamental na área. O distanciamento da sociedade em geral das questões referentes à política externa do país e à política de cooperação para o desenvolvimento resume o debate sobre os temas na mídia nacional, que vem apresentando periodicamente uma posição crítica a ambas as agendas. No entanto, os temas de política externa ainda não recebem destaque no processo eleitoral do país, ficando a agenda internacional em uma posição secundária.

2.3.1 Tendências internas

As tendências relacionadas aos elementos internos que influenciam na formação de parcerias para o desenvolvimento global situam-se no âmbito econômico e nas decisões tomadas no campo da política externa.

No campo econômico, o desafio que se apresenta ao contexto interno e possui implicações diretas para a estratégia de comércio exterior no país é o processo de desindustrialização nacional. As tendências de redução da produção industrial observadas nos últimos anos direcionam o governo a tomar decisões a favor da *intensificação da política industrial*.

Nesse contexto, a estratégia de avançar em mercados importadores de manufaturas nacionais tem sido bastante utilizada, com conseqüente *crescimento do comércio exterior com países do Sul global* e a promoção de parcerias e integração regional.

A participação em organismos regionais, como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), tem sido no sentido do *estabelecimento de um “regionalismo fechado” ou “desenvolvimentista”*, com dimensões geopolíticas mais expressivas.

No campo da política externa, a *atuação em prol de um multilateralismo mais democrático* alicerça o processo de aproximação com potências emergentes, como as do bloco BRICS, e com países em desenvolvimento do Sul global, sem prejuízo das agendas com os países desenvolvidos, que já apresentam escopos tradicionais bem definidos.

Uma dimensão socioeconômica interna com tendência crescente de influenciar a agenda de parcerias global para o desenvolvimento é o *crescimento da classe média e as conseqüentes novas demandas sociais* por este grupo em ascensão.

3 INCERTEZAS CRÍTICAS

Esta parte apresenta as principais incertezas críticas para o desenvolvimento de parcerias para o desenvolvimento global, entendidas como eventos futuros cuja trajetória ainda é indefinida. Desta maneira, trata-se dos elementos incertos e de significativa relevância para um estudo prospectivo sobre o objeto central deste trabalho.

A análise prospectiva está assentada em algumas questões fundamentais para o desenvolvimento de parcerias para o desenvolvimento global nos próximos dez anos. Tais questões são as incertezas constituintes de processos de mudança que apresentam os maiores graus de impacto e de imprevisibilidade em relação ao futuro do objeto de prospecção.

Da mesma forma que os elementos invariantes, as tendências, as incertezas estão divididas em três categorias, quais sejam, os fatores relacionados ao contexto geopolítico e econômico mundial, à definição da agenda para o desenvolvimento global e ao contexto nacional.

Incertezas em relação ao contexto geopolítico e econômico mundial nos próximos dez anos:

- como evoluirá a economia internacional?
- de que forma as nações pautaram suas políticas externas em uma ordem global em transformação?

Incertezas quanto à definição da agenda para o desenvolvimento global:

- quais serão a intensidade e a forma do acordo que propõe a Agenda pós-2015?
- qual será a atribuição dada aos países emergentes, como o Brasil, na estratégia de parcerias globais para o desenvolvimento?

Incertezas relativas ao contexto nacional:

- qual será o crescimento da economia nacional?
- qual será a abordagem tomada pela política externa brasileira?
- qual peso a política externa receberá no planejamento de desenvolvimento do Estado brasileiro, e como se darão as políticas de parceria para o desenvolvimento?
- qual peso a política de comércio exterior receberá no planejamento do desenvolvimento do Estado brasileiro?
- qual será a configuração institucional da CID?
- como evoluirá o financiamento da CID, e como evoluirão os investimentos em formação e desenvolvimento de competência humana para a CID?
- como evoluirá a gestão dos investimentos em CID?
- qual será a percepção da sociedade brasileira sobre a CID?
- qual será o papel de atores não integrantes do governo federal na formulação dessas parcerias globais para o desenvolvimento, tais como sociedade civil e iniciativa privada?

QUADRO 1
Incertezas críticas e hipóteses quanto aos seus estados

Incertezas críticas		Hipóteses quanto aos estados das incertezas	
Economia internacional	Crescimento lento, com crises.	Crescimento moderado, com crises pontuais.	Crescimento alto, com crises pontuais.
Geopolítica internacional	Acirramento de competição e relações pautadas em conflitos.	Acirramento de competição e relações pautadas em cooperação.	
Agenda pós-2015	Concisa, com objetivos e metas específicos, pautados em indicadores predeterminados.	Concisa, com objetivos e metas gerais.	Abrangente, com grande número de objetivos e metas específicas, pautados em indicadores predeterminados.
Atuação dos países emergentes na Agenda pós-2015	Baixo comprometimento com as parcerias e sem definição de normas, procedimentos, critérios e metas.	Comprometimento moderado e sem definição de normas, procedimentos, critérios e metas.	Alto comprometimento, com definição de definições diferenciadas de normas, procedimentos, critérios e metas.
Crescimento da economia nacional	Baixo	Moderado	Alto
Ênfase na política externa brasileira	Alinhamento com o eixo dos países desenvolvidos		Aproximação com os países do Sul global
Peso da política externa brasileira no desenvolvimento do Estado	Baixo, com viés isolacionista.	Moderado, com seletividade de parcerias.	Alto, com pluralidade de parcerias.
Política de comércio exterior brasileiro	Viés protecionista.	Viés desenvolvimentista.	Viés liberalizante.
Aporte de recursos para fundos e bancos de desenvolvimento	Baixo	Moderado	Alto
Percepção social sobre a CID	Baixa aceitação, com posicionamento refratário.	Indiferença, com fiscalização ineficiente.	Moderada aceitação e fiscalização eficiente
Institucionalização da ABCD	Sem institucionalização de uma agência de desenvolvimento	Criação de uma agência de desenvolvimento com competência limitada e sem autonomia orçamentária e administrativa	Criação de uma agência para o desenvolvimento, com competência técnica e financeira e com autonomia orçamentária e administrativa.
Investimento em CID	Baixo volume, decréscimo do valor atual.		Volume moderado, aumento gradual do valor.
Instituição de uma carreira de agentes para CID	Inexistente		Existente
Participação de atores além do governo federal	Atuação limitada da sociedade civil, pouco interesse pela iniciativa privada e baixo investimento em pesquisa.	Atuação limitada da sociedade civil, interesse moderado da iniciativa privada e algum investimento em pesquisa.	Atuação plena da sociedade civil, amplo interesse da iniciativa privada e alto investimento em pesquisa.

Elaboração do autor.

Os cenários alternativos decorrem da combinação consistente das diferentes hipóteses aqui apresentadas sobre o comportamento futuro das incertezas críticas, na medida em que os invariantes estarão presentes em qualquer futuro da realidade estudada. Neste contexto, pode-se desenhar uma linha horizontal em que é possível encontrar, em seus extremos, dois pontos contrastantes: em um extremo, o *status quo*, representado pela manutenção do sistema organizacional atual da CID brasileira, concentrada na atuação oficial e sem alteração do grau de contribuição das parcerias globais para o desenvolvimento nas relações políticas internacionais e de comércio exterior do país; e, no outro, a ampla institucionalização da CID brasileira, com participação de diversos agentes do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil, além de forte contribuição da CID para as relações exteriores.

Situado ao longo do contínuo entre os dois pontos extremos, podem-se encontrar cenários prospectivos moderados nos quais as hipóteses levantadas nestes estudos se cruzariam de formas variadas.

Tendo em consideração as incertezas apontadas e as hipóteses previstas para cada uma delas, a seção seguinte enumera recomendações de políticas públicas para o recrudescimento de uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento em que o cenário prospectivo desejado é aquele em que se caminha para a ampla institucionalização da CID, nos diversos setores do governo, sociedade civil e iniciativa privada, bem como com intensa ligação entre as parcerias globais para o desenvolvimento e as relações exteriores do Brasil.

4 RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS – PARA O RECRUDESCIMENTO DE UMA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO VOLTADA À PARCERIA GLOBAL

Considerando-se os fatores invariantes, as tendências e as incertezas críticas levantadas neste capítulo, as recomendações a seguir vêm ao encontro de intensificar a utilização de políticas públicas de parcerias globais para o desenvolvimento como instrumento para a inserção internacional nos próximos dez anos.

- 1) Estabelecer plataforma de debate, no âmbito do governo federal, acerca da criação da Agência Brasileira de Cooperação para o Desenvolvimento, com o intuito de produzir um documento oficial a ser encaminhado à Presidência da República.
- 2) Divulgar junto às Comissões de Defesa e Relações Exteriores do Congresso Nacional o resultado da discussão para a sua apreciação.
- 3) Determinar diretrizes, índices de atuação e modelos de programas e projetos de CID, levando em consideração a conjuntura atual e as peculiaridades das características regionais ou de grupos geopolíticos em que os parceiros do Brasil estão situados.
- 4) Definir obrigações e competências das instituições envolvidas na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (ABCD, MRE, assessores internacionais de ministros, instituições de pesquisa, universidades, embaixadas etc.), de forma correspondente com as diretrizes, índices de atuação e modelos predefinidos.

- 5) Desenvolver ligação entre os índices de atuação e modelos com projetos e programas das parcerias globais para o desenvolvimento e as metas do desenvolvimento do milênio, bem como com as novas metas da Agenda pós-2015.
- 6) Criar mecanismos para aperfeiçoar o controle, a avaliação e a coordenação de execuções de programas e projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento.
- 7) Fomentar mais estudos, pesquisas e análises de impacto dos projetos e programas, bem como realizar oficinas de trabalho e seminários sobre o tópico, promovendo o sistema de monitoramento, análise e desenvolvimento de relatórios, em convênio com instituições de pesquisa, universidades e conselheiros externos, representantes da sociedade civil e da comunidade internacional.
- 8) Elaborar um livro branco da CID, promovendo a transparência das ações, por meio do qual os cidadãos possam ter acesso às informações de caráter ostensivo das atividades financiadas pelo governo federal.
- 9) Promover mecanismos de aperfeiçoamento e treinamento de diplomatas e agentes de relações exteriores e cooperação internacional, alocados no Brasil e em países em desenvolvimento, sobre temas de desenvolvimento.
- 10) Adaptar de forma jurídico-organizacional o sistema de CID à nova realidade dúbia de recipiente e doador, dando celeridade à implementação dos projetos e programas.
- 11) Traçar planos setoriais sobre áreas estratégicas para a cooperação brasileira, como combate à fome e à pobreza, segurança alimentar e saúde, por exemplo.
- 12) Criar mecanismos de comunicação entre governo e sociedade civil e iniciativa privada, com intuito de informar sobre a política do governo e de divulgar oportunidades de ação destes.
- 13) Intensificar canais de diálogo com países desenvolvidos, emergentes e em desenvolvimento sobre o tema.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil vem envidando esforços para construir parcerias para um desenvolvimento global mais inclusivo e democrático, mas para obter sucesso nesta seara faz-se mister apresentar com clareza e transparência seus interesses no processo.

As ações de cooperação podem ser consideradas investimentos que, futuramente, resultariam em ganhos de segurança, ao promover a estabilidade de regiões vizinhas e de interesse nacional; em ganhos econômicos e comerciais, com a aproximação internacional como fator propulsor para negócios; e em ganhos políticos, ao possibilitar o concerto de decisões em arenas internacionais, com a inclusão de temas caros aos países do eixo Sul, como o desenvolvimento. Além disso, as trocas de experiências e a transmissão de conhecimento adquirido por meio de políticas públicas bem-sucedidas ajudam a consolidar posições comuns em diversos setores.

Apesar de as metas presentes na Agenda para o Desenvolvimento dos ODMs estarem voltadas aos países desenvolvidos, a participação de economias emergentes é bastante bem-vista. Da perspectiva do Brasil, mesmo que não haja comprometimento oficial com objetivos e metas na Agenda pós-2015, inserir-se no debate sobre desenvolvimento global é de vital importância para uma nação que ainda apresenta características de economia em desenvolvimento, mas com fatores geopolíticos que a credenciam a adotar política externa universalista e global.

O futuro depende da vontade política do presente. O desafio de um estudo político prospectivo está justamente em prever as decisões dos seres humanos. Em temas globais, o desafio é ainda maior, em virtude da complexidade de atores e da necessidade de análise de dois níveis, partindo dos emaranhados de interesses no âmbito nacional para, em seguida, inserir a vontade política de determinado país em um dado contexto internacional. A Agenda de Desenvolvimento – apesar de poder sofrer oscilação quanto ao destaque e à prioridade na política nacional, dependendo diretamente das opções políticas – não pode ser tratada de forma a ser atribuída a um governo ou outro, enquadrando-se em sentido mais amplo em uma política de Estado.

A participação do país em trazer estratégias para sanar o desafio do desenvolvimento anda em passo mais largo que a capacidade do legislador de prever tais mecanismos. As lacunas legislativas existentes na área da cooperação internacional para o desenvolvimento são exemplos de que o tema é ainda incipiente no debate interno. Do ponto de vista dos agentes governamentais da CID, formuladores e executores, o desafio de manter contemporânea uma estratégia para a agenda também é grande. No entanto, os estímulos e indícios de que existe a vontade de se progredir cooperando com outros países na busca pelo desenvolvimento são da mesma proporção.

REFERÊNCIAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral**. 2. ed. Brasília: MRE, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/3MIVVZ>>.

AIE – AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA. **World energy investment outlook**, Paris, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/JvaPZ9>>.

CHANDY, L.; GERTZ, G. Poverty in numbers: the changing State of global poverty from 2005 to 2025. **Global economic and development**, Washington, 2011. (Policy Brief 2011-01). Disponível em: <<http://goo.gl/TX1C0c>>. Acesso em: 1º jul. 2014.

HILLEBRAND, E. Poverty, growth, and inequality over the next 50 years. *In*: EXPERT MEETING ON HOW TO FEED THE WORLD IN 2050. **Anais...** Rome: FAO, jun. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/kVuY7O>>. Acesso em: 1º jul. 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/ibulG8>>.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. 2. ed. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/DEx2Qj>>.

MAZAT, N.; SERRANO, F. A geopolítica da Federação Russa em relação aos Estados Unidos e à Europa: vulnerabilidade, cooperação e conflito. *In*: PINELI, A. A. G. (Org.). **O renascimento de uma potência? A Rússia no século XXI**. Brasília: Ipea, 2012. p. 9-51. Disponível em: <<http://goo.gl/aRhuJf>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Agricultural outlook: 2011-2020**. Paris: OECD, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/l6V9Q5>>. Acesso em: 1º jul. 2014.

UN DESA – UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **World population prospects: 2012**. New York: ONU, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/x2XbBz>>. Acesso em: 1º jul. 2014.

_____. **International migration report: 2013**. New York: ONU, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/OooWxW>>. Acesso em: 1º jul. 2014.

_____. **World urbanization prospects: 2014**. New York: ONU, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/bMtk0X>>. Acesso em: 1º jul. 2014.

VAZ, A. C. La experiencia de Brasil en la cooperación para el desarrollo: trayectoria e institucionalidad. *In*: AYALA, C. M.; PINEDA, J. A. P. (Coords.). **México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: hacia d'onde vamos?** México: Instituto Mora, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Formulação de projetos de cooperação técnica internacional (PCT): manual de orientação**. 2. ed. Brasília: MRE, 2005.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório nacional de acompanhamento dos objetivos de desenvolvimento do milênio**. Brasília: Ipea, 2014.

A COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL: ELEMENTOS PARA REFLEXÃO E PROSPECÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA EM FORMAÇÃO

João Brígido Bezerra Lima¹
Rodrigo Pires de Campos²
José Romero Pereira Júnior³

1 INTRODUÇÃO

Os estudos liderados pelo Ipea, em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE) sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) acumularão, em breve, dez anos de dados relativos a gastos do governo federal e cinco anos de estreito contato entre o Ipea e, agora, mais de cem instituições participantes da pesquisa. Ações e gastos do governo federal com a cooperação para o desenvolvimento internacional a partir de 2005 sugerem a opção estratégica do Estado brasileiro pela expansão global de sua atuação, sem perder de vista a prioridade regional e sub-regional, e sinalizando tanto para o reforço do multilateralismo do sistema Nações Unidas, como para a ideação de plataformas, a exemplo do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), garantidoras de maior autonomia na definição de prioridades de desenvolvimento nacional e internacional.

Este texto discute a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, buscando apresentar elementos para reflexão e prospecção de uma política pública em formação. Os estudos em andamento sinalizam para a possibilidade de caracterização e análise da atuação internacional do Estado brasileiro no passado e no presente a fim de aprimorar instituições e a própria política pública de cooperação internacional do país no futuro. Destarte, representam um primeiro passo rumo à preocupação central com as repercussões destas ações sobre o desenvolvimento, em seus sentidos setoriais e intersetoriais.

Os relatórios com dados oficiais da Cobradi publicados até o momento apresentaram sua mensuração em termos de gastos públicos estruturados segundo modalidades internacionais de cooperação e organizados por região e país (Ipea, 2010; 2013). O Relatório Cobradi 2014, em fase de elaboração, focalizará as ações internacionais que o governo federal brasileiro realizou

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Consultor da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) junto à Dinte/Ipea. Pesquisador e professor da Universidade Católica de Brasília (UCB).

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea.

com o propósito constitucional⁴ da cooperação entre os povos para o progresso⁵ da humanidade como insumo para a reflexão sobre a política brasileira para o desenvolvimento internacional.

A associação entre atuação internacional do Estado brasileiro e políticas públicas é premissa central dos estudos sobre o tema, convergente com a missão institucional do Ipea. No campo de estudo das relações internacionais, Lafer (2004, p. 16) observa que a política externa se trata de uma política pública responsável por “Traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino”. Em revisão de literatura sobre políticas públicas, no campo da ciência política, Souza (2006, p. 24) afirma que:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Pensar a cooperação internacional como política pública, por sua vez, exige uma visão sistêmica das ações do governo federal brasileiro, decorrentes de compromissos e acordos assumidos com fins eminentemente pacíficos junto a países e organismos regionais e internacionais. Esta abordagem combina elementos da definição acadêmica, e ainda consensual, da cooperação entre nações entendida como “o comportamento coordenado de atores independentes e potencialmente egoístas que beneficia a todos” mediante ajustes mútuos em políticas públicas (Dai e Snidal, 2010),⁶ com elementos de definições empíricas, comumente atreladas à ideia de transferência ou compartilhamento de tecnologias e conhecimentos mediante a mobilização de recursos econômicos e financeiros, concebidas especialmente em escritórios governamentais, sobretudo a partir do fim da Segunda Guerra Mundial.⁷

A visão sistêmica do tema no âmbito governamental é, sem dúvida, o maior desafio dos estudos em curso. Em grande medida, a agenda internacional é bastante fragmentada e dispersa no âmbito das instituições participantes da pesquisa. Não há uma única estrutura interna capaz de acompanhá-la em sua dinamicidade. Mesmo quando há estruturas organizacionais que aparentemente detêm tal agenda (por exemplo, um departamento de cooperação internacional), não se pode inferir tratar-se do único espaço institucional onde se encerram ações da agenda internacional. Apesar do princípio constitucional, prevalece, na esfera governamental brasileira, a profusão de sentidos, arranjos e estruturas institucionais atinentes à cooperação internacional e, mais amplamente, às relações internacionais.

4. Artigo 4º, item IX da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/1988).

5. Não é objeto de discussão deste capítulo o sentido das expressões “progresso” e “desenvolvimento”, utilizadas ao longo do texto. A interseccionalidade dos estudos em questão, de fato, impede uma formulação definitiva sobre os termos.

6. Os autores reforçam a constatação de revisão de literatura de Milner (1992).

7. A despeito de entendimentos consagrados, a experiência com as pesquisas sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) sugere que prevalece, entre os quadros técnicos da administração pública federal brasileira, a noção de cooperação como transferência e compartilhamento de conhecimentos e tecnologias mediante atividades isoladas ou agrupadas no formato de “projetos” de desenvolvimento.

A visão sistêmica é desafiadora mesmo quando se adota o caminho de pesquisa mediante dados relativos à execução orçamentária da agenda internacional das instituições governamentais. Com exceção de escassos registros oficiais relativos a contribuições para organismos internacionais e a outros recursos pontuais com rubricas orçamentárias pré-definidas, parte considerável dos gastos não pode ser rastreada nem pelos avançados mecanismos de resgate da execução orçamentária disponíveis na atualidade.⁸ Isto reforça o desafio da visão e gestão sistêmica da cooperação internacional no âmbito do governo brasileiro e da concepção de sua política.

Nesse sentido, os esforços de identificação e análise da diversidade de ações de cunho internacional das instituições do governo federal empreendidos pelo Ipea podem gerar insumos para o conhecimento e o aprimoramento da política de cooperação internacional do país, e, quiçá, da própria política de relações internacionais do Estado brasileiro em perspectiva intersetorial. O prefácio de abertura do primeiro relatório Cobradi, de autoria do presidente da República, sinalizava esta preocupação:

Este levantamento representa, portanto, o primeiro passo no sentido de construir uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento integrada aos objetivos da política externa brasileira, que não esteja sujeita às prioridades de cada governo, mas que possa contar com uma ampla base de apoio no Estado e na sociedade civil (Ipea, 2010, p. 7).

Abordar as relações internacionais do Estado brasileiro acarreta pensar o próprio processo de desenvolvimento brasileiro e sua projeção no sistema internacional. Tal desenvolvimento situa-se de forma perene sob a tensão constante entre políticas públicas domésticas, política externa e políticas internacionais. Daí, o conhecimento do perfil e das tendências destas relações está intrinsecamente conectado à missão do Ipea de contribuir para o aprimoramento de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros.

A experiência acumulada com a realização dos estudos conduzidos pelo Ipea no mapeamento e na caracterização das relações internacionais do Brasil evidenciou uma extraordinária conexão de órgãos e entidades da administração pública federal com organismos internacionais e estruturas de Estados estrangeiros, atuantes no período de 2005 a 2014. Estes estudos têm possibilitado “a construção de conceitos pela via da observação empírica”, provendo inteligibilidade e dando compreensão às complexas relações internacionais do Brasil (Cervo, 2003, p. 6-7).

Há muito tempo que instituições do Estado brasileiro executam ações dentro e fora das fronteiras nacionais em parceria com outros Estados, organismos internacionais, organizações não governamentais (ONGs), Igreja, entidades filantrópicas, setor privado, entre outras entidades, decorrentes de negociações, compromissos e obrigações assumidos na arena internacional. Agrupadas por denominações empíricas, como cooperação técnica, cooperação Sul-Sul, cooperação horizontal, cooperação científica e tecnológica, cooperação industrial, cooperação econômica, entre outras, estas ações se confundem com o histórico de atuação internacional de instituições públicas nacionais.

8. Os estudos ora em curso tentam suprir essa lacuna.

Instituições nacionais centenárias, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), por exemplo, nasceram de aproximações entre Brasil e França no campo científico e tecnológico. Com o passar do tempo, ampliou-se a parceria e suas contribuições ao desenvolvimento da saúde pública dentro e fora das fronteiras nacionais. A partir de meados do século XX, o incremento de recursos destinados ao Brasil, oriundos da ajuda externa, promoveu o estabelecimento de outras instituições de relevo no desenvolvimento nacional, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), entre outras.

O programa brasileiro de cooperação técnica internacional, uma das inúmeras expressões de “cooperação internacional” do Estado, aos cuidados da diplomacia brasileira desde 1987, quando da criação da ABC, experimentou particular expansão a partir de 1973. Como lembra Puente (2010, p. 103),

A partir de 1973, com base na experiência com a “cooperação técnica interna” e da intensificação da ação diplomática brasileira na América Latina e na África, resolveu-se expandir aos poucos o programa de cooperação técnica para o exterior. [...] No âmbito interno, assiste-se à progressiva convicção de que o Brasil deveria aproveitar a experiência adquirida com a cooperação técnica para fazer dela, além de um instrumento de desenvolvimento interno, também uma ferramenta de política exterior.

A despeito desse histórico, até muito recentemente, não se dispunha de registros sistematizados ou estudos que avançassem sobre análises sistêmicas da atuação internacional de instituições públicas federais. Tal lacuna impossibilitava, e de certa forma ainda impossibilita, construir um quadro fidedigno da atuação internacional do Estado brasileiro pela via do que se convencionou denominar genericamente “cooperação” e seus potenciais de contribuição para o desenvolvimento nacional e, em especial, para o internacional.

Estudos com esse viés permanecem escassos, incompletos, restritos por vezes à reprodução de manuais, avaliações superficiais, ou a relatórios de atividades de instituições ou setores específicos do governo com foco sobre o desenvolvimento nacional.⁹ Paula e Alves (2001, p. 1), em seu estudo sobre a cooperação internacional em biotecnologia para o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI), registraram que: “infelizmente, os resultados (...) não permitem elaborar um quadro adequado da cooperação internacional em biotecnologia no Brasil”. Esta situação era bastante comum em outros órgãos da administração pública federal.

Em 2010, a Presidência da República, por intermédio da Casa Civil, incumbiu o Ipea de realizar, em conjunto com a ABC/MRE, o primeiro levantamento de gastos públicos federais com a cooperação para o desenvolvimento internacional. Desde então, o Ipea publicou dois relatórios que, juntos, cobriram o período de 2005 a 2010. No presente, pesquisas em andamento junto a mais de cem instituições federais fornecem subsídios para a publicação do terceiro estudo, relativo ao período de 2011 a 2014.

9. Este estudo não se refere, aqui, obviamente, à extensa literatura nacional e internacional sobre cooperação internacional, mas tão somente a estudos sobre gastos do governo federal brasileiro com o tema.

Não obstante o fato de a atuação internacional do Estado brasileiro ser financiada com recursos oriundos de fontes orçamentárias nacionais previstas em lei, gastos com esta dimensão de ações do Estado não eram objeto de acompanhamento ou gestão específica no âmbito governamental. Estudo do próprio Ipea (2011) com o balanço das despesas do governo federal no período 2001-2011, por exemplo, não faz menção alguma a gastos atinentes à atuação internacional do Estado brasileiro.

Os estudos concluídos e as pesquisas em andamento, em especial no tocante ao perfil de gastos, às localizações geográficas e territoriais no mundo, às instituições vinculadas, às estruturas e aos arranjos institucionais domésticos para sua execução, e ao próprio método adotado para a realização dos estudos podem assumir forma estável e se converterem em observatório permanente sobre atividades de cooperação internacional do governo federal brasileiro com o intuito de dar maior transparência e ao mesmo tempo fornecer elementos para a reflexão e a prospecção de sua expressão como política pública de cooperação internacional.

2 PERFIL E TENDÊNCIAS DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA NO MUNDO EM 2010

Em relação ao seu perfil e tendências no mundo, os resultados obtidos até o momento possibilitam entrever os primeiros contornos, ainda que carentes de maior precisão, dessa atuação pela via da cooperação para o desenvolvimento. São evidentes os esforços do governo federal para o fortalecimento e a diversificação da atuação internacional do Estado brasileiro junto a outros Estados e organismos internacionais na década de 2000. Gastos do governo federal com a cooperação para o desenvolvimento internacional no período 2005-2010 saltaram de R\$ 384,2 milhões para R\$ 1,6 bilhão ao ano (tabela 1).

TABELA 1
Gastos anuais com a atuação internacional do governo federal (2005-2010)
(Em R\$ milhões, valores correntes)

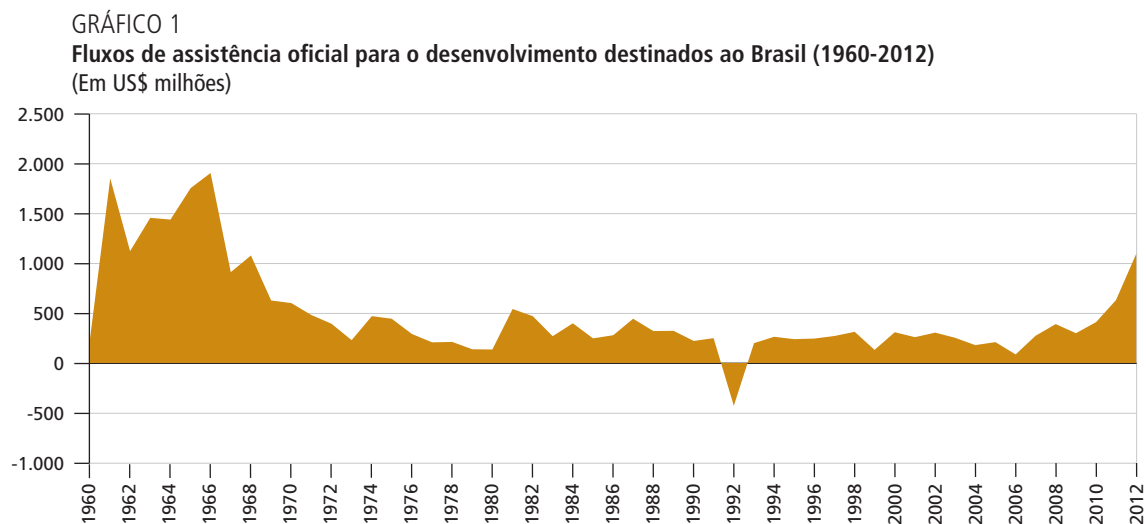
2005	384,2
2006	604,3
2007	569,2
2008	616,4
2009	724,4
2010	1.625,1

Fonte: Ipea (2010; 2013).

Paradoxalmente à elevação em gastos do governo federal em cooperação para o desenvolvimento internacional, cumpre registrar a continuidade e, mais recentemente, o aprofundamento do Brasil na condição de recipiendário¹⁰ da ajuda oficial para o desenvolvimento de países da tradicional comunidade internacional de doadores, membros do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento

10. A expressão recipiendário é adotada desde 1969 pelo Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), para caracterizar países que recebem fluxos da ajuda oficial para o desenvolvimento.

Econômico (OCDE). De acordo com o gráfico 1, a tendência à queda de fluxos apresentada desde o início da década de 1980 reverteu-se a partir de 2009, a ponto de em 2012 o país voltar a receber fluxos em valores próximos aos que recebia ao final dos anos 1960.



Fonte: OECD (2014).

Obs.: valores constantes de 2014.

No que diz respeito aos gastos do governo federal com a cooperação para o desenvolvimento internacional, é notória a presença do Estado brasileiro em praticamente todos os continentes. Em 2010, segundo os dados mais recentes (Ipea, 2013), do total de R\$ 1,6 bilhão em gastos com a atuação internacional do governo federal, aproximadamente 59,0% (R\$ 957,0 milhões) foram referentes a ações na região da América Latina e Caribe, e 6,0% (R\$ 91,0 milhões) na África. Ações com a Ásia, Europa e América do Norte foram residuais. Os demais gastos realizaram-se mediante organismos regionais e internacionais temáticos, não vinculados a contextos regionais específicos.

A prioridade regional e sub-regional da atuação internacional do Estado brasileiro reforça princípios constitucionais das relações internacionais.¹¹ De fato, o parágrafo único do Artigo 4º da Constituição Federal brasileira de (CF/1988) estabelece que “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Os dados disponíveis assinalam precedência sobre um conjunto específico de países da região e de iniciativas de cunho regional como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

A tabela 2 apresenta parte dos gastos correntes do governo federal, em setores diversos, com países da América Latina e Caribe, em 2010, excluídos gastos com a participação do Estado brasileiro em operações de manutenção da paz e com a logística e o transporte de itens de ajuda humanitária. Os dez primeiros países da lista, nos quais constam vizinhos de fronteira como Argentina, Bolívia,

11. Para os fins deste capítulo, serão utilizados apenas dados publicados, atinentes à Cobradi na América Latina e no Caribe em 2010.

Colômbia, Paraguai, Uruguai, compuseram 93% destes gastos. Os demais dezenove países da lista, juntos, compuseram 7% dos gastos. Observa-se que em 2010 priorizaram-se países da América do Sul, além de Haiti, Cuba e Jamaica na América Central e no Caribe.

TABELA 2
Despesas correntes com a atuação internacional do Brasil na América Latina e no Caribe (2010)

	Valor (R\$ mil)	(%)
1. Haiti	92.460,1	47,42
2. Chile	31.833,2	16,33
3. Argentina	16.686,6	8,56
4. Peru	8.726,3	4,48
5. Paraguai	6.973,6	3,58
6. Colômbia	6.557,9	3,36
7. Uruguai	5.011,9	2,57
8. Cuba	4.687,9	2,40
9. Bolívia	4.407,5	2,26
10. Jamaica	3.506,0	1,80
11. Guatemala	3.065,7	1,57
12. Equador	1.758,2	0,90
13. El Salvador	1.618,8	0,83
14. Venezuela	1.567,2	0,80
15. México	1.562,5	0,80
16. Suriname	1.013,9	0,52
17. Costa Rica	793,9	0,41
18. República Dominicana	727,3	0,37
19. Panamá	607,4	0,31
20. Nicarágua	353,5	0,18
21. Santa Lúcia	286,7	0,15
22. Guiana	184,4	0,09
23. Honduras	152,1	0,08
24. Trinidad e Tobago	109,5	0,06
25. Belize	103,3	0,05
26. Granada	97,6	0,05
27. Barbados	93,5	0,05
28. São Vicente e Granadinas	22,1	0,01
29. Bahamas	21,8	0,01
Total	194.990,4	100,0

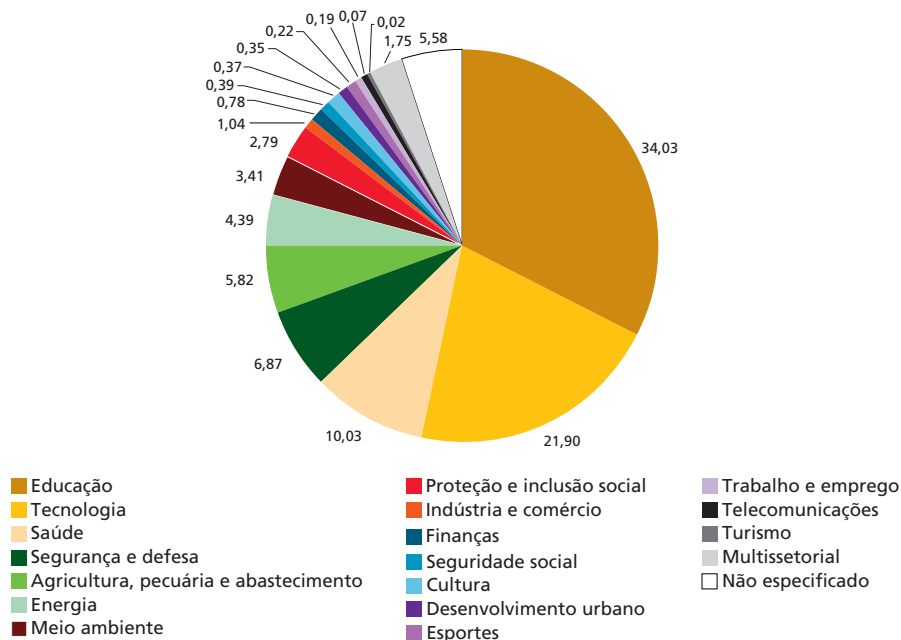
Fontes: Agência Brasileira de Cooperação (ABC); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Caixa Econômica Federal (CAIXA); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC); Controladoria-Geral da União (CGU); Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE); Serviço Geológico do Brasil (CPRM); Departamento de Polícia Federal (DPF); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Escola de Administração Fazendária (ESAF); Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Gabinete de Segurança Institucional (GSI); Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

Elaboração dos autores.

Obs.: no total, a região da América Latina e do Caribe é composta por 44 países e territórios, sendo 20 países da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela) e 24 países e territórios do Caribe (Anguilla, Antígua e Barbuda, Antilhas Holandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Bermuda, Ilhas Virgens, Ilhas Caymans, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guadalupe, Haiti, Jamaica, Martinica, Montserrat, Porto Rico, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago, Turks e Caicos).

No que diz respeito às políticas públicas que sustentaram essa atuação internacional do governo federal na região, destacaram-se os setores educação, tecnologia,¹² saúde, segurança e defesa, agricultura, pecuária e abastecimento, energia, meio ambiente, proteção e inclusão social, e indústria e comércio (gráfico 2). Estes setores, representativos de mais de 90% dos gastos atinentes à atuação internacional do Estado brasileiro na região, em 2010, abarcam uma ampla gama de políticas públicas brasileiras, em múltiplos temas de desenvolvimento.

GRÁFICO 2
A atuação do governo federal em países da América Latina e do Caribe segundo setores atinentes a políticas públicas de desenvolvimento (2010)
 (Em %)



Fontes: ABC/MRE; Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, Caixa, Capes, CEPLAC, CGU, CONAB, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, ENAP, ESAF, Fiocruz, FNDE, GSI, Ibama, IBGE, ICMBIO, INMET, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, MDIC, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE, SEAIN/MP, SPOA/MP, DH/Pr, SENAD/MJ, SPM/Pr, Serpro, Sesu/MEC e SETEC/MEC.

Elaboração dos autores.

Obs.: *multissetorial* designa ações de natureza multidisciplinar, isto é, que contemplam dois ou mais setores do desenvolvimento em determinado país. *Não especificado* designa ações cujas descrições foram insuficientes para sua classificação setorial, item a ser aprimorado em estudos futuros.

Gastos com operações de manutenção da paz e logística e transporte de itens de cooperação humanitária compuseram parcela complementar relevante da atuação do Estado brasileiro na região em 2010. À época, o Brasil estava no comando da componente militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), primeira função do gênero na história das relações internacionais do país, parte integrante da estratégia de fortalecimento da atuação internacional do país na qualidade de aspirante a assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU). Neste contexto, os itens de preparação,

12. O setor tecnologia é composto basicamente por ações de cooperação em ciência, tecnologia e inovação.

mobilização e deslocamento de tropas militares das forças armadas brasileiras para o Haiti, sozinhos, consumiram aproximadamente R\$ 467 milhões, compondo o volume de gastos mais expressivos em 2010 na América Latina e no Caribe.

O transporte de itens de cooperação humanitária para o Haiti, Chile, El Salvador e Peru implicou o gasto adicional de aproximadamente R\$ 111 milhões em 2010. Nesse ano, o Haiti e o Chile foram assolados por fortes terremotos, enquanto El Salvador e Peru sofreram em decorrência de fortes tempestades e enchentes. Tais ocorrências, associadas aos diversos compromissos do Estado brasileiro nestes países, levaram o governo federal a dispender recursos extras para a cooperação com esses países.

No que se refere a contribuições do Brasil para organismos regionais na América Latina e no Caribe, houve, em 2010, gastos da ordem de R\$ 50 milhões.¹³ A tabela 3 apresenta os organismos regionais e as respectivas contribuições efetivadas pelo governo brasileiro, mais especificamente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), na forma da lei, a quem ainda competiu verificar os termos de acordos e ajustes firmados pelo Brasil e o suporte legal para sua efetivação.

TABELA 3
Contribuições para organismos regionais (2010)

Organismos regionais	(R\$ mil)	(%)
Organização Pan-Americana da Saúde (Opas)	12.722,30	25,43
Organização dos Estados Americanos (OEA)	11.124,90	22,24
Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)	6.007,80	12,01
Centro Pan-Americano de Febre Aftosa	4.156,70	8,31
Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB)	2.267,30	4,53
Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde (Bireme)	2.138,30	4,27
Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)	1.768,20	3,54
Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (Minustah)	1.727,10	3,45
União Latina (UL)	1.696,20	3,39
Associação Latino-Americana de Integração (Aladi)	1.477,60	2,95
Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)	740,8	1,48
Mercado Comum do Sul (Mercosul)	693,9	1,39
Centro de Estudos Monetários Latino-Americano (CEMLA)	570,2	1,14
Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (Ilpes)	427,1	0,85
Sistema Econômico Latino-Americano (Sela)	411,8	0,82
Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (Ritla)	400,0	0,80
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO)	355,3	0,71
Organização Latino-Americana de Energia (Olade)	332,0	0,66

(Continua)

13. Segundo dados disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal, gastos com contribuições regulares para todos os organismos internacionais no período entre 2010 e 2013 totalizaram R\$ 3,3 bilhões (dos quais R\$ 785 milhões, em 2010, R\$ 714 milhões, em 2011, R\$ 739 milhões, em 2012, e 1,106 bilhão em 2013).

(Continuação)

Organismos regionais	(R\$ mil)	(%)
Instituto Interamericano para Pesquisa em Mudanças Globais (IAI)	260,0	0,52
Organização para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (Opanal)	123,6	0,25
Comitê de Sanidade Vegetal do Cone Sul (Cosave)	119,7	0,24
Centro Latino-Americano de Física (CLAF)	105,7	0,21
Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD)	102,2	0,20
Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC)	84,2	0,17
Comissão Intergovernamental dos Países da Bacia do Prata (CIC)	83,6	0,17
Centro para os Serviços de Informação e Assessoramento sobre a Comercialização dos Produtos Pesqueiros na América Latina e Caribe (Infopesca, FAO)	35,1	0,07
Instituto Latino-Americano para Prevenção de Delito e Tratamento de Delinquentes (Ilanud)	30,0	0,06
Conferência de Autoridades Audiovisuais e Cinematográficas da Ibero-América (Caaci)	21,1	0,04
Cooperação de Acreditação Interamericana (IAAC)	12,6	0,03
Comissão Interamericana de Portos (CIP)	11,2	0,02
Fórum Internacional de Credenciamento (IAF)	10,0	0,02
Organização Universitária Interamericana (OUI)	2,7	0,01
Total	50.019,20	100,00

Fonte: Brasil ([s.d.].a).

Contribuições regulares para organismos regionais simbolizam participação contínua, mesmo que indireta, do Brasil em temas da agenda de desenvolvimento em seu entorno. De acordo com dados de 2010 (tabela 3), destacou-se o tema da saúde, seguido de longe pelos temas da agricultura, febre aftosa, educação, ciência e cultura, integração comercial, política e monetária e cooperação amazônica na perspectiva da atuação do Estado pelo regionalismo. Algumas proximidades entre estes e os temas atinentes à internacionalização de políticas públicas sugerem a necessidade de novas pesquisas em que se explorem potenciais relações entre políticas públicas e políticas internacionais de desenvolvimento.

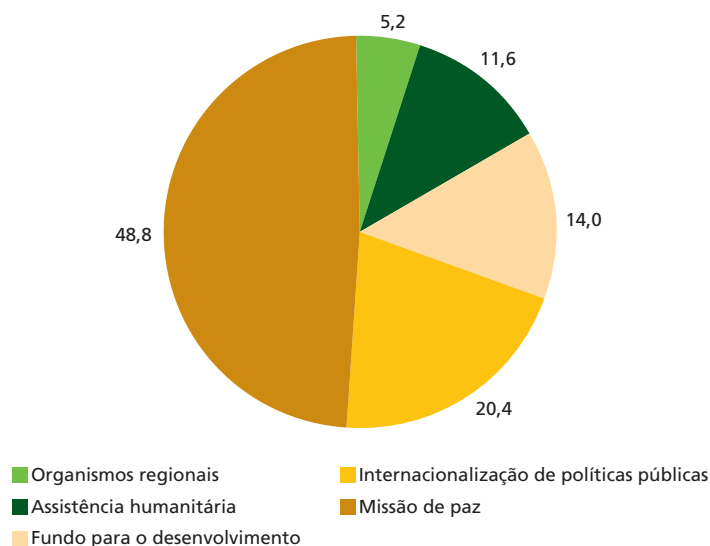
Ainda em 2010 o governo federal destinou R\$ 134 milhões ao Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem),¹⁴ que “tem por finalidade aprofundar o processo de integração regional no Cone Sul, por meio da redução das assimetrias, do incentivo à competitividade e do estímulo à coesão social entre os países-membros do bloco” (Brasil, [s.d.].b). Estabelecido em 2005, o fundo financia projetos de infraestrutura na região do Mercosul, com vistas a “impulsionar a produtividade econômica de seus Estados-parte, promover o desenvolvimento social, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional do bloco” (Brasil, [s.d.].b). Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) de 2014

14. Segundo Brasil (2013), “O Focem é composto por contribuições não reembolsáveis que totalizam US\$ 100 milhões por ano, além de possíveis contribuições voluntárias. Os aportes são feitos em quotas semestrais pelos Estados-Parte do Mercosul, na proporção histórica do PIB de cada um deles. Desse modo, a Argentina é responsável por 27% (vinte e sete por cento) dos recursos; o Brasil, por 70% (setenta por cento); o Paraguai, por 1% (um por cento); e o Uruguai, por 2% (dois por cento). A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP), na condição de Unidade Técnica Nacional (UTNF/Brasil) do Fundo, conforme previsto nos Artigos 17 e 18 de seu Regulamento (Decreto nº 5.985, de 13 de dezembro de 2006), tem a função de coordenar, internamente, os aspectos relacionados com a formulação, apresentação, avaliação e execução dos projetos financiados por este fundo.”

revelam que a média anual de aporte de recursos do governo brasileiro para o Focem entre 2010 e 2013 foi de aproximadamente R\$ 152 milhões, o que denota manutenção da prioridade sobre o mecanismo ao longo dos anos (Brasil, [s.d.]a).

O gráfico 3 dispõe as porcentagens dos gastos totais do governo federal em 2010 com cada frente de atuação na América Latina e no Caribe: organismos regionais, cooperação humanitária, fundo para o desenvolvimento, internacionalização de políticas públicas e missão de paz. Considerando a imprevisibilidade da cooperação humanitária, o número de organismos regionais e a ampla diversidade de ações que caracterizam a internacionalização de políticas públicas, foi notável a atuação internacional do governo federal mediante alocação de recursos via missão de paz no Haiti e fundo de desenvolvimento conjunto com países do Mercosul – Focem.

GRÁFICO 3
Gastos do governo federal segundo frentes de atuação internacional na América Latina e no Caribe (2010)
(Em %)



Fonte: Ipea (2013).

Considerada a natureza provisória das missões de paz, é razoável supor que esse gasto desapareça com o tempo. Com isso, torna-se mais evidente a opção pelo fundo comum de desenvolvimento regional, o que evidencia o compromisso brasileiro com a integração regional. A opção pelo fundo é reforçada ainda pela decisão recente de chefes de estado do Brasil, da Rússia, da Índia, da China e da África do Sul (BRICS), tomada durante a VI Conferência de Cúpula dos BRICS em Fortaleza (CE), em julho de 2014, de oficializar a criação do chamado NBD, ou, como tem sido chamado, o Banco dos BRICS. Uma vez concretizado, este banco passará a contar, à semelhança de outros fundos e bancos internacionais, com plena capacidade para definir agendas e políticas de desenvolvimento. Parte integrante de *think tanks* do Fórum Acadêmico dos BRICS, caberá ao Ipea dar continuidade aos estudos para acompanhar e analisar desdobramentos daí decorrentes.

As ações de cooperação para o desenvolvimento do governo federal com países e organismos da África em 2010 podem ser agrupadas em cinco grandes categorias: *i*) ações de desenvolvimento de capacidades, pesquisas conjuntas e articulação política; *ii*) missões e operações de paz da ONU; *iii*) doações eventuais e em caráter emergencial; *iv*) contribuições para organismos internacionais; e *v*) ações de acolhimento e apoio a refugiados. No total, tais ações geraram, em 2010, gastos da ordem de R\$ 91 milhões (tabela 4).

TABELA 4
Categorias de ações do governo federal brasileiro no âmbito da cooperação para o desenvolvimento internacional e respectivos gastos – África (2010)

Categorias de ações	Valor (R\$)
Ações de desenvolvimento de capacidades, pesquisas conjuntas e articulação de políticas	61.359.802
Missões e operações de paz da ONU	20.824.059
Doações eventuais e em caráter emergencial	3.255.439
Contribuições para organismos internacionais	2.933.449
Ações de acolhimento e apoio a refugiados	2.581.200
Total	90.953.949,00

Fonte: Ipea (2013).

A partir de descrições de ações de cooperação internacional fornecidas por instituições governamentais brasileiras, identificaram-se os seguintes espaços geopolíticos em que se inscreveram as ações do governo federal no continente africano em 2010:

- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)¹⁵
- Cotton-Four (ou Cotton 4)¹⁶
- Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)¹⁷
- Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas)¹⁸

Os dados atinentes a gastos do governo federal brasileiro em cooperação com países da CPLP, em 2010, são, de fato, surpreendentes. Juntos, os países africanos de língua oficial portuguesa foram responsáveis por mais de três quartos destes gastos em 2010 (tabela 5).

15. A CPLP, criada em 17 de julho de 1996, é “o foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua e da cooperação entre os seus membros.” Tem como objetivos gerais: *i*) a concertação político-diplomática entre seus Estados-membros, nomeadamente para o reforço da sua presença no cenário internacional; *ii*) a cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social; e *iii*) a materialização de projetos de promoção e difusão da língua portuguesa (CPLP, [s.d]). Cinco países africanos compunham a CPLP em 2010: Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

16. O grupo de países é composto por Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, coletivamente conhecidos como “os quatro do algodão” por serem produtores de algodão na região do Saara e na África Ocidental.

17. A comunidade é composta por Angola, África do Sul, Botsuana, Ilhas Maurício, Lesoto, Madagascar, Malauí, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo, Seicheles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. Vale destacar, nessa iniciativa, a presença de dois países de língua oficial portuguesa, e ainda da África do Sul, da plataforma BRICS. Estabelecida em 1992, tem por objetivos “promover o desenvolvimento, paz e segurança e crescimento econômico para reduzir a pobreza, elevar o padrão e a qualidade de vida das pessoas da África Austral, além de apoiar grupos vulneráveis mediante a integração regional” (SADC, 2012).

18. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) foi uma proposta do governo brasileiro apresentada à Assembleia Geral da ONU em 1986. A proposta recebeu apoio de países africanos e aprovada mediante a Resolução nº 41/11 daquele mesmo ano. A zona é composta por 24 países-membros, todos banhados pela parte sul do oceano Atlântico. O objetivo da Zopacas é promover a paz regional, a segurança e a cooperação e prevenir a proliferação de armas nucleares no Atlântico Sul.

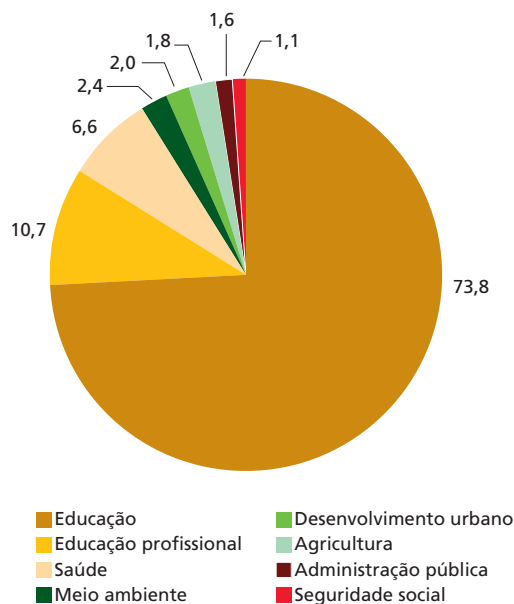
TABELA 5
Gastos do governo federal brasileiro com países-membros da CPLP (2010)

País	Valor (R\$)	(%)
1. Cabo Verde	15.070.063	24,56
2. Guiné Bissau	12.552.861	20,46
3. Moçambique	8.594.744	14,01
4. São Tomé e Príncipe	6.607.347	10,77
5. Angola	4.652.166	7,58
Total	47.477.181	77,38

Fonte: Ipea (2013).

A distribuição setorial da cooperação brasileira com esses países está indicada no gráfico 4. Educação, educação profissional e saúde compuseram a maior fatia dos gastos associados à cooperação entre Brasil e esses países. Na sequência, observou-se o meio ambiente, o desenvolvimento urbano, a agricultura, a administração pública, a indústria, o desenvolvimento social, a população, o desenvolvimento agrário, e segurança e defesa.

GRÁFICO 4
Análise setorial da Cobradi com países africanos membros da CPLP (2010)
(Em %)



O setor educação correspondeu, majoritariamente, à concessão de bolsas de estudos, em especial de graduação, para nacionais desses países em instituições de ensino superior (IES) no Brasil. Também se destacaram aqui a formação de diplomatas africanos no Instituto Rio Branco (IRBr) do Itamaraty no Brasil, e de militares nas forças armadas brasileiras.

No campo da educação profissional, priorizou-se o fortalecimento institucional de centros e institutos de formação de trabalhadores nos respectivos países. Formações em evidência foram

o treinamento em uso de *software* brasileiro para o tratamento de imagens médicas (Invesalius) e a formação em turismo e hospitalidade.

Em saúde, o leque de ações, e conseqüentemente de setores e temas, foi bastante amplo. Fortalecimento institucional, vigilância sanitária, doação e produção de medicamentos antir-retrovirais, prevenção e combate ao DST/HIV/AIDS, doenças tropicais, atenção humanizada à mulher e ao recém-nascido, tuberculose, malária, dengue, cólera, bancos de leite humano, recursos humanos, entre outros.

No meio ambiente, houve ênfase sobre a gestão de recursos hídricos, acompanhada do desenvolvimento em regiões semiáridas, proteção da savana tropical africana, entre outras. No desenvolvimento urbano, houve ações em reordenamento e urbanização e habitação.

Na agricultura, as ações abordaram temas como frutas tropicais, caprino-ovinocultura, produção de caju, cultivo do arroz, nutrição e segurança alimentar, além da agropecuária. Em administração pública, discutiu-se sobre governança global, modelo econométrico de equilíbrio geral e impacto do programa de investimento público, pesquisa e planejamento econômico.

Por fim, na seguridade social, houve ações em alimentação escolar, educação alimentar e nutricional, direitos humanos e cidadania, e registro civil de nascimento. Com isso, têm-se os principais temas das ações da Cobradi com os países em questão.

Outra região de destaque na cooperação Brasil-África em 2010 foi o Cotton 4. Segundo a ABC ([s.d.]), responsável por acompanhar o Programa de apoio ao desenvolvimento do setor cotonícola nos países do Cotton 4, “os pontos de maior fragilidade na cadeia do algodão [entre os países] se referem a (a) controle biológico de pragas; (b) manejo integrado do solo; e (c) gestão de variedades.”

Conforme a Embrapa ([s.d.]), a segunda fase do referido programa, iniciada em 2014, incorporou o Togo (país fronteiro a oeste do Benin). Seus objetivos são “ajudar os países no desenvolvimento do setor de algodão, aumentar a produtividade gerando diversidade genética e aprimorando a qualidade do produto cultivado”.

A cooperação para a produção de algodão, em especial, revela intersecções entre comércio internacional e cooperação para o desenvolvimento. É sabido que o Brasil e os países africanos produtores e exportadores de algodão, enfrentam há décadas, disputas comerciais com os Estados Unidos neste setor. O esforço comum é para que este governo reduza seus subsídios ao algodão (Chow, 2009).

Em julho de 2002, o Brasil acionou a Organização Mundial do Comércio (OMC) argumentando que “as subvenções pagas pelo governo norte-americano a seus produtores de algodão estavam em desconformidade com os princípios do livre comércio” (Maggi, 2014). Após estudos realizados pelo painel estabelecido pela OMC, em 2005, o seu órgão de solução de controvérsias deu ganho de causa ao Brasil, “decidindo pela ilegalidade dos subsídios e determinando um prazo para que os Estados Unidos os eliminassem, decisão que viria a ser posteriormente confirmada pelo Órgão de Apelação da OMC” (Maggi, 2014).

Até 2010, por decisão do governo federal brasileiro, recursos depositados no referido fundo eram direcionados ao referido Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Cotonícola nos Países do Cotton 4, realizado nos países africanos mediante parceria com a Embrapa e o apoio da ABC/MRE.

Além do algodão, o governo brasileiro também cooperou com Benin e Burkina Faso em segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural, e rizicultura em Mali. Ainda em Mali, em 2010, no âmbito do Cotton 4, a Embrapa efetuou doação para a construção de estação experimental em Sotuba, executada pelo escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no país.

Na sequência, foi realçada a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês). Como o próprio nome denota, trata-se de iniciativa de integração regional no sul da África. É interessante observar que o setor de tecnologia, mais especificamente o tema da TV digital, com exceção da República Democrática do Congo, foi comum a todos os países da região com quem o governo federal brasileiro cooperou em 2010. De fato, a cooperação neste caso buscava abrir mercados, conforme sustenta DTV (2014).

Quanto à cooperação em segurança e defesa no Atlântico Sul, consta uma única ação de cooperação: a Reunião Ministerial dos Estados-Membros da Zopacas de 2010. Além dela, não houve outras ações de cooperação em segurança e defesa entre o governo brasileiro e países da região naquele ano.

Esgotados os espaços geopolíticos indicados entre os registros de ações da Cobradi em 2010, pode-se prosseguir para a análise segundo categorias de ações no continente, de forma transversal. No tocante à categoria ações de desenvolvimento de capacidades, pesquisas conjuntas e articulação de políticas em 2010, os gastos foram distribuídos na cooperação com países conforme a tabela 6.

TABELA 6
Gastos da cooperação Brasil-África em ações para o desenvolvimento de capacidades, pesquisas conjuntas e articulação de políticas (2010)

País	Valor (R\$)	(%)
1. Cabo Verde	15.070.063	24,56
2. Guiné Bissau	12.552.861	20,46
3. Moçambique	8.594.744	14,01
4. São Tomé e Príncipe	6.607.347	10,77
5. Angola	4.652.166	7,58
6. Senegal	1.308.751	2,13
7. República Democrática do Congo	1.232.762	2,01
8. Libéria	1.212.134	1,98
9. Benin	897.430	1,46
10. Burkina Faso	790.232	1,29

(Continua)

(Continuação)

País	Valor (R\$)	(%)
11. Quênia	775.015	1,26
12. Gana	707.120	1,15
13. Camarões	667.107	1,09
14. Argélia	659.371	1,07
15. Mali	624.558	1,02
16. Chade	555.980	0,91
17. Nigéria	512.719	0,84
18. Serra Leoa	462.171	0,75
19. Gabão	438.526	0,71
20. África do Sul	345.086	0,56
21. Tanzânia	293.943	0,48
22. Egito	287.963	0,47
23. República do Congo	214.321	0,35
24. Guiné Equatorial	182.758	0,30
25. Marrocos	177.140	0,29
26. Sudão	174.449	0,28
27. Costa do Marfim	168.788	0,28
28. Zâmbia	161.416	0,26
29. Botsuana	160.966	0,26
30. Namíbia	157.851	0,26
31. Mauritânia	153.983	0,25
32. Zimbábue	116.047	0,19
33. Guiné	62.198	0,10
34. Eritreia	53.538	0,09
35. Togo	49.936	0,08
36. Uganda	45.203	0,07
37. Tunísia	42.785	0,07
38. Gâmbia	30.109	0,05
39. Malauí	28.200	0,05
40. Comores	28.018	0,05
41. Lesoto	20.439	0,03
42. Madagascar	20.439	0,03
43. Burundi	20.125	0,03
44. Ruanda	18.554	0,03
45. Etiópia	9.641	0,02
46. Ilhas Maurício	5.671	0,01
47. Suazilândia	5.671	0,01
48. República Centro Africana	3.510	0,01
Total	61.359.802	100,00

Fonte: Ipea (2013).

No tocante aos setores em que se enquadraram as ações de cooperação para o desenvolvimento do governo brasileiro com países africanos em 2010, foi inegável a preponderância do setor educação (57% dos gastos totais), seguindo tendência semelhante a dos países da CPLP (tabela 7).

TABELA 7
Distribuição da Cobradi com países africanos segundo setores (2010)

Setor	Valor (R\$)	(%)
Educação	35.603.815	58,02
Educação profissional	4.899.461	7,98
Agricultura	4.158.661	6,78
Saúde	3.664.029	5,97
Energia	1.886.897	3,08
Não especificado	1.854.136	3,02
Meio ambiente	1.821.851	2,97
Desenvolvimento urbano	1.082.185	1,76
Administração pública	846.560	1,38
Multissetorial	818.130	1,33
Desenvolvimento agrário	807.615	1,32
Indústria	655.466	1,07
Seguridade social	535.198	0,87
Tecnologia	325.234	0,53
Desenvolvimento social	304.036	0,50
População	291.967	0,48
Metrologia	281.061	0,46
Cultura	236.095	0,38
Comércio	197.052	0,32
Eleições presidenciais	128.201	0,21
Segurança e defesa	126.053	0,21
Esporte	114.913	0,19
Turismo	110.074	0,18
Educação (pós)	104.701	0,17
Educação continuada	91.262	0,15
Meteorologia	79.709	0,13
Governo eletrônico	72.044	0,12
Trabalho e emprego	53.676	0,09
Comunicação	42.739	0,07
Patrimônio	32.609	0,05
Propriedade intelectual	29.811	0,05
Tributação	26.820	0,04

(Continua)

(Continuação)

Setor	Valor (R\$)	(%)
Receita federal	19.387	0,03
Transporte	17.033	0,03
Procuradoria Geral da República	10.920	0,02
Democracia	10.746	0,02
Promoção da igualdade racial	9.800	0,02
Drogas e crimes	4.484	0,01
Inovação	2.253	0,00
Comunicação social	1.240	0,00
Aquicultura e pesca	1.232	0,00
Justiça	646	0,00
Total	61.359.802	100,00

Fonte: Ipea (2013).

Em educação, no Brasil, houve a concessão de bolsas de estudos nos níveis de graduação e pós-graduação, a formação de professores em português e matemática, a formação de diplomatas, a formação de militares, a alfabetização de jovens e adultos, a educação inclusiva, o cinema e o audiovisual, as ciências da saúde, entre outras diversas. Conforme registros anteriores, a maior parte das bolsas destinou-se a estudantes oriundos de países de língua portuguesa.

No campo da educação profissional, destacaram-se iniciativas de fortalecimento de institutos de emprego e formação profissional, tradicional cooperação do Brasil com o continente, em especial em Angola. Além dela, destacaram-se a formação de técnicos para atuação em advocacia da União e Ministério Público da União (ambas inseridas no eixo CPLP), turismo e hospitalidade, *software* de imagens médicas, contabilidade e administração, salvamento e primeiros socorros, entre outras.

Afora a educação, sobressaíram-se igualmente como carros-chefes da cooperação brasileira no continente a agricultura, a saúde, a energia, o meio ambiente, o desenvolvimento urbano, a administração pública, o desenvolvimento agrário, a indústria e a seguridade social. É possível examinar mais de perto cada um destes setores para identificar temas, e eventualmente políticas públicas domésticas a eles associados.

Os temas associados aos setores foram bastante variados. As ações de cooperação em agricultura, para dar prosseguimento aos setores mais relevantes, abordaram temas de segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural, agropecuária, pesquisas e produção de algodão, frutas tropicais (em especial o caju e o cacau), horto-fruticultura, caprino-ovinocultura, rizicultura, palma africana, mandioca. Transversalmente, a cooperação pautou-se por tecnologias de produção em zonas áridas e semiáridas.

De fato, as ações em agricultura tiveram um amplo alcance no continente. Ao todo, em 2010, foram desenvolvidas ações em 32 países africanos: Angola, Argélia, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Cabo Verde, Camarões, Chade, Costa do Marfim, Eritreia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné,

Guiné Bissau, Libéria, Mali, Maláui, Mauritània, Moçambique, Namíbia, Quênia, República do Congo, República Democrática do Congo, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Sudão, Tanzânia, Togo, Uganda, Zimbábue.

As ações de cooperação em saúde estiveram associadas à dengue, à febre amarela, à tuberculose, à malária, à cólera, à doença falciforme e outras doenças tropicais, às DST/HIV/AIDS, aos medicamentos antirretrovirais (com destaque para a iniciativa de construção de uma fábrica de medicamentos em Moçambique), à vigilância sanitária, à atenção humanizada para a mulher e ao recém-nascido, entre outras. As ações em saúde não tiveram o mesmo alcance que as ações em agricultura, concentrando-se em países de língua portuguesa, além de Argélia, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Gana, Libéria, Quênia, Senegal, Serra Leoa, Sudão e Tanzânia.

Em energia, os temas ficaram concentrados em hidrocarbonetos, biocombustíveis, bioenergia e etanol. Como pano de fundo, a cooperação em energia ainda abordou o tema do modelo regulatório do setor no Brasil. Neste caso, deve-se manter em mente a presença da Petrobras no continente africano, em especial, e de forma coincidente com a cooperação brasileira, em Moçambique e na Tanzânia.

Os países com os quais o governo federal brasileiro atuou em 2010 nesse setor foram África do Sul, Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Etiópia, Guiné Bissau, Mali, Moçambique, Nigéria, Quênia, República do Congo, Senegal, Sudão, Tanzânia, Uganda.

Em meio ambiente, de forma similar, houve concentração de esforços nos temas do mapeamento de regiões de proteção ambiental, manejo de bacias hidrográficas, gestão de recursos hídricos, preservação de florestas (em especial da Savana Tropical), preservação marinha, educação ambiental para a infância e a juventude, entre outros. Na gestão de recursos hídricos, foram observadas ações de forma coordenada no âmbito da CPLP. O alcance das ações foi mais restrito que nos demais setores: países de língua portuguesa, Argélia, Burkina Faso, Gabão, Namíbia e Quênia.

No tocante ao desenvolvimento urbano, cobriram-se os temas da habitação, requalificação urbana, reordenamento territorial e urbanização, água e saneamento básico, entre outros. Na administração pública, por sua vez, incluíram-se os temas do planejamento econômico, do atendimento ao público e da governança global, este último vinculado aos países da CPLP. Além dos países de língua portuguesa, o governo federal atuou na Argélia, na Namíbia e no Marrocos.

No desenvolvimento agrário, novamente, o leque de temas foi bastante amplo: extensão rural e agricultura familiar, horticultura, reforma agrária, manejo de grãos, mecanização e irrigação, cooperativismo agrícola e formação profissional, entre outros. As ações neste setor cobriram metade dos 48 países com os quais o Brasil cooperou em 2010 na África: Angola, Argélia, Benin, Botsuana, Cabo Verde, Comores, Egito, Eritreia, Gabão, Guiné, Mali, Marrocos, Mauritània, Namíbia, Quênia, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Sudão, Tanzânia, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue.

Em relação ao setor indústria, como na América Latina e no Caribe, realizaram-se ações conjuntas de estudos de prospecção industrial e de mercado em diferentes setores das economias de Angola, África do Sul, Libéria e Moçambique. Por fim, na seguridade social, sobressaíram-se os temas da segurança alimentar, da alimentação escolar, dos direitos humanos e da cidadania, do registro civil de nascimentos, da mulher, da criança e dos adolescentes, além da Pastoral da Criança e do Fome Zero. Houve aqui clara predominância de países de língua oficial portuguesa, além de ações pontuais na África do Sul e nos Camarões.

A segunda categoria de ações com volumes expressivos da Cobradi com países africanos foram missões e operações de paz da ONU. Em 2010, o governo federal brasileiro realizou o pagamento de contribuições no valor total de R\$ 20,8 milhões. Os pagamentos destinaram-se a missões e operações de paz na República Centro-Africana e Chade, na República Democrática do Congo, na região do Darfur (fronteira sudanesa com o Chade e a República Centro-Africana), na Libéria, na Costa do Marfim, e na Somália (tabela 8). Com isso, o Brasil teria contribuído com seus recursos para seis das nove missões e operações da ONU em andamento na África. Fundamental frisar que os países em questão, com exceção da Somália, são membros da Zopacas ou fazem fronteira com seus países-membros.

TABELA 8
Pagamento de contribuições do governo federal brasileiro a missões e operações de paz na África (2010)

Missões de paz	Valores (R\$)
Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e Chade (MINURCAT)	1.887.923
Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (Monusco)	5.130.820
Missão das Nações Unidas em Darfur (UNAMID)	7.112.706
Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS)	3.632.945
Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL)	2.063.954
Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (Unoci)	338.970
Apoio das Nações Unidas à Missão da União Africana na Somália (Unsoa)	656.741
Total	20.824.059

Fonte: Ipea (2013).

A terceira categoria de ações foram as doações (tabela 9). Os R\$ 3,3 milhões em doações feitas pelo governo federal brasileiro representaram apenas 4% do total de gastos no continente africano. Como na América Latina e no Caribe, a baixa porcentagem de doações reforça a posição do governo brasileiro em não se confundir com um doador na região. Pelo conteúdo das ações, houve doações de caráter emergencial e outras como extensão de políticas públicas brasileiras.

As doações em saúde (60,2% dos gastos totais), por exemplo, foram compostas em sua maior parte por medicamentos antirretrovirais (65%), refletindo parte de uma política pública brasileira de acesso universal a medicamentos para a prevenção e o combate ao HIV/AIDS, e medicamentos para o combate à dengue (35%), decorrência de surtos epidêmicos da doença em 2010.

TABELA 9
Doações do governo federal brasileiro para países africanos (2010)

País	Ação	Valor (R\$)
Guiné Bissau	Doação de 3 mil tratamentos antirretrovirais.	1.170.107
	Doação de materiais esportivos: Programa Pintando a Liberdade.	13.443
Senegal	Aquisição de bens prioritários para manejo de inundações.	869.500
Cabo Verde	Assistência humanitária a vítimas de epidemia de dengue.	687.987
Mali	Apoio da Embrapa à construção de estação experimental em Sotuba, no âmbito do projeto de cooperação técnica Cotton 4.	350.000
São Tomé e Príncipe	Doação de 221 tratamentos antirretrovirais.	102.294
Moçambique	Assembleia da Federação das Pessoas com Deficiência dos Países de Língua Portuguesa e Fórum das Associações Moçambicanas dos Deficientes.	31.087
África do Sul	Compra de alimentos para estudantes da <i>Clínica de futebol</i> .	15.268
	Doação de materiais esportivos: Programa Pintando a Liberdade.	3.508
Tanzânia	Doação de materiais esportivos: Programa Pintando a Liberdade.	5.980
Burkina Faso	Doação de materiais esportivos: Programa Pintando a Liberdade.	2.080
Namíbia	Doação de materiais esportivos: Programa Pintando a Liberdade.	1.679
Zâmbia	Doação de materiais esportivos: Programa Pintando a Liberdade.	1.339
Libéria	Doação de materiais esportivos: Programa Pintando a Liberdade.	702
Quênia	Doação de materiais esportivos: Programa Pintando a Liberdade.	465
Total		3.255.439

Fonte: Ipea (2013).

Enchentes ocorridas no Senegal em 2010 provocaram reação de cooperação humanitária no governo federal brasileiro. À época, foram adquiridos e doados “bens prioritários para o manejo de inundações” ao país (27,7% dos gastos). No setor da agricultura, destacou-se a doação feita pelo governo federal, pela Embrapa, para a construção de estação experimental em Sotuba, Mali, relativa à produção de algodão. Nota-se que esta ação também reflete em parte políticas públicas brasileiras de apoio contínuo a pesquisas agropecuárias e sua difusão pelo mundo. Por fim, as doações de artigos esportivos e alimentos a atletas carentes, de amplo alcance geográfico (para oito países africanos), representaram 1,4% dos gastos com doações em 2010. Sobre este último conjunto, sua justificativa decorre da Copa do Mundo de 2010, realizada na África do Sul. Vale lembrar que a Copa subsequente, de 2014, realizou-se no Brasil.

Na sequência, surgem as contribuições para organismos internacionais entre as ações da Cobradi no continente. Em relação ao enlace com organismos financeiros multilaterais de desenvolvimento (OFIDS), responsabilidade do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP) do Brasil, em 2010, o governo federal brasileiro fez contribuições voluntárias, integralizadas por cotas. Os recursos foram destinados ao Grupo Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), no valor de R\$ 4 milhões, privilegiando projetos nos setores de transporte e governança (Ipea, 2013).

Segundo dados extraídos do Siafi (Brasil, [s.d.]a), entre as despesas liquidadas no exercício 2010, o governo federal brasileiro realizou apenas duas transferências a organismos internacionais com atuação em países africanos. Executadas pelo MP e pelo MRE, ambas destinaram-se à CPLP, no valor de R\$ 2,93 milhões.

Por fim, o apoio e o acolhimento a refugiados compuseram a quinta categoria de ações do governo federal com a Cobradi em 2010. Vale registrar a destacada presença de refugiados africanos no Brasil. Dos 3.952 refugiados instalados no Brasil, até 2010, 64,53% eram de origem africana. Em 2010, o Brasil destinou aproximadamente R\$ 1 milhão para a questão dos refugiados no país, sendo R\$ 600 mil ao Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), do Ministério da Justiça (MJ), e pouco mais de R\$ 400 mil para a cobertura de custos administrativos associados, tais como horas técnicas de servidores públicos, diárias e passagens. A título de contribuição voluntária no mesmo ano, o governo federal destinou R\$ 3 milhões ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) para atividades de assentamento de refugiados no exterior (Ipea, 2013, p. 79-81).

O amplo alcance da atuação internacional do Estado brasileiro, aliado ao aumento em gastos no período dos estudos, sugere expansão global com ênfase regional e sub-regional, além de forte ampliação nas relações com países da África, complementar ao tradicional e ainda prioritário eixo dos países de língua portuguesa. Não só a atuação internacional do Estado brasileiro se tornou mais diversificada no período dos estudos, aprofundou-se seu envolvimento em questões de paz e segurança internacional, em especial pela via multilateral das missões ou operações de paz das Nações Unidas.

Vale ainda apontar, como anotação preliminar de pesquisas recentes junto às instituições federais, que, se no período de 2005 a 2010 houve ampliação da atuação internacional do governo federal pela via da internacionalização de experiências com políticas públicas realizadas no plano doméstico (Ipea, 2010; 2013), dados recolhidos até o momento relativos ao período 2011-2014 sinalizam nova opção de atuação internacional mediante combinação entre políticas de comércio, financiamentos e investimentos e políticas de inclusão social. Este quadro revela ajustes do Estado brasileiro às suas expectativas, potencialidades e, igualmente, às mudanças do cenário doméstico e global.

3 ESTRUTURAS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS DOMÉSTICOS PARA A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Ações de alcance internacional executadas pelo Poder Executivo são mantidas com recursos do Tesouro Nacional na consecução de responsabilidades assumidas em tratados, convenções, acordos, protocolos, atos institucionais ou compromissos internacionais. Gastos com ações desta natureza são oriundos de fontes orçamentárias inscritas na Lei de Orçamento Anual (LOA) no âmbito de despesas correntes pré-definidas e aprovadas no Orçamento Geral da União (OGU) e de custeio da administração pública federal.

Vale reforçar que tais dispêndios não configuram fundo perdido, exceção feita a doações aprovadas pelo Congresso Nacional, estas correspondentes a menos de 1% dos gastos totais em 2010 (Bezerra Lima, Pires de Campos e Seixas Neves, 2014). Financiamentos (investimentos com variadas taxas de retorno) e perdões de dívida não foram abarcados até o momento por não constituírem despesas correntes, mas sim receitas, do governo federal.

Entre os gastos pré-definidos e aprovados no OGU, estão, por exemplo, gastos com refugiados no Brasil e com contribuições regulares a organizações internacionais. Mais especificamente, no caso dos refugiados, no período de vigência do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, foram alocados recursos no programa orçamentário Migrações e Acordos Internacionais; Apoio a Projetos de Instalação de Albergues para o Atendimento e Acolhimento de Refugiados.

Nos quatro anos de vigência do PPA 2008-2011, esses recursos foram destinados para a atividade *apoio a albergues para refugiados* do programa orçamentário *Promoção da Justiça e da Cidadania*, sob a responsabilidade do MJ. Há perenidade nestes gastos, ou seja, não havendo crises de grande magnitude, no plano doméstico ou internacional, tendem a se manter no rol de compromissos de atuação internacional do Estado brasileiro. Tais gastos, portanto, aproximam-se da noção de uma política de cooperação internacional de Estado.

A natureza das despesas correntes dificulta o registro e a recuperação de forma sistematizada, e as tornam sujeitas às vicissitudes políticas, econômicas e sociais conjunturais, distanciando-se, com isso, da conformação de uma política de Estado sobre o tema. Trata-se de dispêndios, por exemplo, com pessoal, manutenção e operação de serviços, diárias, gratificações, material de consumo, transferências intergovernamentais, subvenções econômicas, transferências operacionais, e transferências a instituições.

Os estudos revelam que essas despesas observam três tipos de gastos: *i)* com ações executadas por servidores e colaboradores da administração pública federal, no Brasil e no exterior, que disponibilizam tempo e conhecimento para se engajarem na compreensão, na reflexão, no compartilhamento e na busca de soluções para desafios de desenvolvimento; *ii)* com o pagamento de compromissos e obrigações regulares do governo federal brasileiro junto a organismos regionais e internacionais; e *iii)* com doações esporádicas, todas devidamente aprovadas pelo Congresso Nacional.

Tais gastos, realizados por todas as instituições participantes do estudo, revelam que o objeto de análise em questão engloba universo muito mais amplo que a tradicional cooperação técnica, financiada pela ABC/MRE. De fato, a inexistência de ente governamental que coordene esta pluralidade de ações, associada à informalidade predominante nas assessorias internacionais vinculadas a instituições federais, fragiliza a concepção da política brasileira de cooperação internacional e, em última instância, a própria atuação internacional do Estado brasileiro.

As instituições públicas federais participantes dos estudos realizados até o momento são do Poder Executivo. A atuação internacional dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como dos governos estaduais e municipais, integrantes da atuação do Estado brasileiro, permanece no raio de visão do Ipea para estudos futuros.

3.1 O método de estudo da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional

Podem-se extrair elementos de reflexão e prospecção também do método adotado para a realização dos estudos. O maior desafio tem sido a relativa carência de delineamento preciso do tema. A apropriação de gastos do Poder Executivo com a atuação internacional do Estado brasileiro poderia ser abordada, sob o enfoque da economia do setor público, como investimentos públicos. Porém, ainda prevalece lacuna na literatura e na legislação nacional sobre a apropriação de tais gastos ou investimentos na transição para a dimensão de gastos ou investimentos atinentes às relações internacionais ou ao desenvolvimento internacional.

Com efeito, o enfoque da cooperação, adotado nos dois primeiros estudos, representou obstáculo à composição do quadro real de gastos com ações de cunho internacional e de potencial para a paz e o desenvolvimento internacional. Premissas associadas a sentidos de cooperação na esfera governamental levam, sob tal enfoque, à exclusão de uma série de dados e informações atinentes à atuação internacional do Estado brasileiro, relevantes para os estudos em pauta.

Imprecisões e reducionismos como esses trazem consequências para os estudos em questão. Por exemplo, apesar do destacado papel da produção de carne bovina na economia brasileira, em especial para o mercado externo, e da identificação, pelo Siafi, de contribuições regulares do Estado para organismo regional especializado em febre aftosa na América Latina e no Caribe, os estudos até 2010 não evidenciaram a articulação entre projetos e ações de representação do governo federal no organismo em questão.

Decidiu-se, de antemão, no primeiro estudo, adotar parâmetros conceituais e instrumentais preliminares. Sob a premissa de que a realidade a conhecer seria muito rica e densa, optou-se pela aplicação de um modelo preliminar. Conforme prefácio de abertura da primeira publicação, de autoria do presidente da República, “Trata-se de um modelo ainda em construção, que, apesar de já revelar algumas de suas características, ainda carece de maior sistematização e debate (Ipea, 2010, p. 7). Aprimorar o método dos levantamentos tem sido o desafio das pesquisas em curso.

As experiências acumuladas na identificação, na captura, no registro e na validação de dados primários oficiais relativos à atuação internacional do governo federal seguiram na esteira dos esforços governamentais de tornar acessíveis e transparentes informações de interesse do cidadão. Suas maiores contribuições, porém, são suscitar questões de ordem conceitual e metodológica merecedoras de discussão em âmbito nacional e, ao mesmo tempo, mobilizar uma ampla rede de pessoas da administração pública com capacitação para o fortalecimento da concepção e da gestão da política brasileira de cooperação internacional. Nesse sentido, os esforços têm caminhado, também, para a construção de uma pesquisa-ação que, ao possibilitar o repensar da própria atuação das instituições participantes, viabiliza eventuais ajustes de coordenação e gestão das políticas públicas como objeto da cooperação internacional do Brasil.

À semelhança do que ocorre com o comércio e as finanças, ações de cooperação internacional ajustam-se gradativamente às questões relevantes da agenda nacional e internacional.

Crises humanitárias, econômicas e financeiras, ameaças à paz, conflitos e guerras, desafios de ordem climática ou ambiental, metas de desenvolvimento nacional e internacional, entre outras questões, carregam o potencial de mobilizar e articular Estados. O Estado brasileiro não foge à regra, patrocinando ações de cunho internacional segundo suas próprias agendas e circunstâncias de desenvolvimento nacional e internacional.

Para tanto, é mister considerar a natureza eminentemente política do fenômeno. Sua manifestação ocorre no espaço dinâmico, e desafiador, de conjugação de forças e tensões constantes entre políticas públicas, política externa e políticas internacionais para o desenvolvimento nacional e internacional. Em outras palavras, a ponderação parcimoniosa sobre estas dimensões torna-se essencial para líderes, gestores e estudiosos do tema.

O cenário internacional contemporâneo oportuniza espaços de reconfiguração das instituições de desenvolvimento internacional. O esgotamento das estruturas e políticas de desenvolvimento internacional, aliado às recorrentes crises econômicas e financeiras enfrentadas nas últimas décadas suscita crescentes expressões e articulações de países do eixo Sul em relação a esses espaços. De fato, desde a concepção da arquitetura da ajuda externa como extensão do colonialismo pelas potências emergentes ao final da Segunda Guerra Mundial, é a primeira vez que se vislumbram oportunidades de maior participação e presença de Estados do eixo Sul em processos relevantes de cooperação e desenvolvimento internacional.

Ações e gastos do governo federal com a cooperação para o desenvolvimento internacional a partir de 2005 sugerem a opção estratégica do Estado brasileiro pela expansão global de sua atuação, sem perder de vista a prioridade regional e sub-regional, e sinalizando tanto para o reforço do multilateralismo do sistema Nações Unidas, como para a ideação de plataformas, a exemplo do Novo Banco de Desenvolvimento, garantidoras de maior autonomia na definição de prioridades de desenvolvimento nacional e internacional.

Será pela combinação de conhecimentos do passado com recursos do futuro que o Estado brasileiro estará em condições de dar um salto qualitativo em sua atuação internacional. Por efeito do longo histórico de atuação internacional, as instituições públicas do país detêm diversificado acervo de conhecimento, seja por sua experiência com o enfrentamento de desafios de desenvolvimento nas mais diversas áreas, seja por seu contato com questões e demandas de desenvolvimento postergadas entre parceiros do eixo Sul das relações internacionais. Nesse sentido, o Ipea, seja por sua missão institucional, seja por seu envolvimento direto com o Fórum Acadêmico dos BRICS, tem papel central a desempenhar neste processo.

Nesse contexto, pode-se afirmar que os estudos liderados pelo Ipea, em parceria com a ABC/MRE, sobre a Cobradi, sinalizam para a possibilidade de caracterização e análise da atuação internacional do Estado brasileiro no passado e no presente a fim de aprimorar instituições e a própria política de cooperação internacional do país no futuro. Destarte, representam um primeiro passo rumo à preocupação central com as repercussões destas ações sobre o desenvolvimento, em seus sentidos setoriais e intersetoriais, em âmbitos nacional e internacional.

REFERÊNCIAS

- ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Programa de apoio ao desenvolvimento do setor cotonícola nos países do Cotton-4**. Brasília: ABC, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/8hOjEB>>. Acesso em: 26 set. 2014.
- BEZERRA LIMA, J. B.; PIRES DE CAMPOS, R.; SEIXAS NEVES, J. B. O perfil da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na América Latina e Caribe em 2010: aportes à política brasileira de cooperação internacional. *In*: MELLO E SOUZA, A. (Org.). **Repensando a cooperação internacional**. Brasília: Ipea, 2014.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)**. Brasília: MF, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/AmjYGP>>. Acesso em: 5 ago. 2013; 2014.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Focem – Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul**. Brasília: MP, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/15qVcg>>. Acesso em: 25 nov. 2013.
- CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.
- CHOW, H. Cotton-Four. **World development movement**, London, Dec. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/elvC62>>. Acesso em: 26 set. 2014.
- CPLP – COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. **Objetivos. CPLP**, Lisboa, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/vdfglU>>. Acesso em: 26 set. 2014.
- DAI, X.; SNIDAL, D. International cooperation theory. *In*: DENEMARK, R. A. (Ed.). **The international studies encyclopedia**. Hoboken: ISA, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/m77sw7>>. Acesso em: 23 out. 2014.
- EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Cotton 4 + Togo**. Brasília: Embrapa, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/JSyUHH>>. Acesso em: 26 set. 2014.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea; ABC, 2010. 78 p.
- _____. Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais (2001-2011). **Comunicados do Ipea**, Brasília, n. 122, dez. 2011.
- _____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. 2. ed. Brasília: Ipea; ABC, 2013. 126 p.
- LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- MAGGI, B. Pronunciamento. **Portal atividade legislativa**, Brasília, 11 mar. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/Jivqup>>. Acesso em: 27 set. 2014.

MILNER, H. International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses. **World politics**, Cambridge, v. 44, n. 3, p. 466-496, Apr. 1992.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **International development statistics**. Paris: OECD, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/Kn4Gf7>>. Acesso em: 10 set. 2014.

PAULA, M. C. S.; ALVES, I. T. G. **Cooperação internacional em biotecnologia no Brasil: análise dos questionários e experiências relevantes**. Brasília: MCT, set. 2001.

PUENTE, C. A. I. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010. 340 p.

SADC – SOUTH AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY. SADC overview. **SADC**, Botswana, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/eLDdXU>>. Acesso em: 26 set. 2014.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/DTKJsj>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DTV. Brasil inicia testes na tentativa de exportar modelo de TV digital para a África. **DTV**, 16 fev. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/gEbEkp>>. Acesso em: 2 out. 2014.

UN – UNITED NATIONS. **Troop and police contributors**. New York: United Nations, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/Rp7ui5>>. Acesso em: 21 set. 2014.

A POLÍTICA COMERCIAL DO BRASIL: SITUAÇÃO ATUAL E PROPOSTAS DE MUDANÇAS

Ivan Tiago Machado Oliveira¹
Marcelo José Braga Nonnenberg²
Flávio Lyrio Carneiro³

1 INTRODUÇÃO

O debate acerca das vantagens e desvantagens do protecionismo comercial remonta ao século XVIII, com Adam Smith e David Hume desenvolvendo argumentos contrários a esta prática, e continua no século seguinte, com diversos trabalhos propugnando a favor do protecionismo. Argumentos contra e a favor continuaram a ser elaborados ao longo do século XX, sem vencedores e perdedores nítidos. De um lado, abundam evidências no sentido de que o livre comércio tende a beneficiar os países que o adotam, na medida em que conduz à maior eficiência produtiva e permite aos consumidores obter os produtos ao menor custo possível. Por outro lado, as evidências apontam que, desde meados do século XIX, raros foram os países que conseguiram se industrializar sem ter adotado, durante algum período, fortes medidas protecionistas.

Um dos argumentos mais fortes a favor de medidas protecionistas é conhecido na literatura econômica como a “proteção à indústria nascente”. Originalmente, foi concebido por Alexander Hamilton e, posteriormente, desenvolvido pelo economista alemão Frederich List, em meados do século XIX. O cerne do argumento é que o crescimento econômico, a taxas elevadas, pressupõe a industrialização. Para países que não possuem uma base industrial ou cuja indústria seja restrita a poucos setores, os custos de produção dos produtos manufaturados, por diversas razões, serão mais altos que os dos países industrializados.

Entretanto, os recursos existentes no país podem indicar que certos setores industriais, em alguns anos, poderão tornar-se competitivos internacionalmente. Neste caso, é justificável que seja criada uma estrutura de proteção à “indústria nascente” que crie vantagens comparativas. Estas medidas, contudo, devem ser temporárias e gradativamente eliminadas, assim que a indústria doméstica reduzir seus custos, aumentar sua produtividade e se tornar competitiva frente às indústrias semelhantes nos demais países.

É necessário enfatizar o caráter temporário dessas medidas protecionistas, pois, caso contrário, os benefícios iniciais seriam mais que compensados pelos prejuízos futuros. Dito de outra forma, a proteção é quase sempre necessária para que países produtores de bens primários

1. Coordenador de Estudos em Relações Econômicas Internacionais da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dinte do Ipea.

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dinte do Ipea.

iniciem seu processo de industrialização. Porém, atingido tal estágio, as indústrias locais devem independer de proteção ou subsídios. Dessa forma, uma política necessária durante um certo período torna-se desaconselhável mais adiante.

Não obstante, argumentos dessa natureza, que nortearam a política de desenvolvimento brasileira ao longo de boa parte do século XX, se tornam pouco convincentes em um mundo caracterizado pela crescente fragmentação da produção e emergência de cadeias globais de valor. De fato, diferentes componentes ou mesmo etapas da produção de um bem podem estar dispersas ao redor do planeta, e a capacidade de importar insumos a preços baixos, com rapidez e continuidade no fornecimento, se torna condição necessária não apenas para a competitividade das firmas nacionais, mas para a própria decisão empresarial de produzir em um país. Assim, a proteção comercial muitas vezes se torna contraproducente: a introdução de entraves às importações passa a ser, na prática, também um custo adicional imposto às exportações (Baldwin, 2010; OECD, UNCTAD e WTO, 2013). Este contexto coloca também no centro das discussões o estabelecimento de acordos regionais e preferenciais de comércio, que vêm experimentando um novo impulso e passam a abranger uma série de outros temas para além da redução de tarifas no comércio de bens (Hoekman, 2014).

Para além dessa discussão, um argumento frequentemente utilizado em favor da abertura comercial é seu impacto positivo sobre a produtividade da economia, amplamente documentado na literatura empírica.⁴ Ao menos dois mecanismos de transmissão são apontados como responsáveis por este efeito. Em primeiro lugar, a redução da proteção aumenta a concorrência enfrentada pelas firmas nacionais, forçando o aumento da produtividade, e expulsando do mercado as firmas menos produtivas, o que termina por elevar a produtividade média. Em segundo lugar, as importações induzidas pela abertura comercial potencializam a absorção de tecnologia estrangeira mais moderna, o que ajuda a elevar a produtividade dos produtores nacionais.

Outro argumento a ser lembrado a favor da liberalização comercial é que, enquanto os benefícios de um comércio mais livre atingem a maioria dos setores da sociedade, por permitir menores preços dos bens importados – e, portanto, dos concorrentes domésticos –, os benefícios do protecionismo são concentrados entre os produtores. Contudo, isto assegura aos últimos um maior poder de vocalização de suas demandas. Além disso, tal característica abre a possibilidade de *rent seeking*, isto é, que os agentes econômicos dediquem esforços, que poderiam ser aplicados de forma produtiva, para a atividade (improdutiva) de tentar obter os privilégios decorrentes da discriminação setorial envolvida na proteção (Krueger, 1974). De fato, há evidência, por exemplo, de que a estrutura tarifária brasileira é influenciada, em alguns casos, pela pressão de grupos de interesse (Olarreaga e Soloaga, 1998; Calfat, Ganame e Flores Junior, 2008, 2000; Silva Junior, 2004; Oliveira, 2011).

Assim, apesar de não ser possível afirmar com certeza qual a melhor política comercial, em especial para economias emergentes e pequenas, como é o caso do Brasil, um fato pode ser destacado sem muitas dúvidas: desde o final da Segunda Guerra, a quase totalidade dos países,

4. Ver, por exemplo, Arbache (2001); Hay (2001); Ferreira e Rossi Junior (2003); Muendler (2004); Ferreira e Guillén (2008); Bonelli e Pinheiro (2008); Silva, Bezerra e Lima (2012).

seja por meio de negociações multilaterais, seja via acordos preferenciais, reduziu drasticamente suas tarifas e desmontou diversas barreiras não tarifárias.

Por volta de 1950, as tarifas médias dos países europeus eram de cerca de 18%, enquanto as tarifas norte-americanas oscilavam em torno de 15%. Após a Rodada Uruguai, em 1995, estas tarifas já haviam caído para algo como 4%. Do início da década de 1960 para o início dos anos 2000, a tarifa média dos principais países asiáticos havia caído de 31% para 9% (Baldwin, 2006). Mas, proporcionalmente, as maiores reduções de tarifas ocorreram entre 1968 e 1999, após as Rodadas Kennedy, Tóquio e Uruguai (WTO, 2007). Seja como resultado da maior liberalização do comércio ou de outros fatores, o comércio mundial cresceu muito acima do produto interno bruto (PIB) mundial desde então. Entre 1960 e 2008, a relação entre o comércio total de bens e o PIB pulou de 18% para 53%, de acordo com dados do *World Development Indicators* do Banco Mundial (World Bank, 2014). Apenas nos últimos anos, em parte devido à crise econômica de 2008, esta relação caiu levemente, para atingir 51% em 2012.

Diante desse contexto, este capítulo tem por objetivo avaliar a política comercial brasileira, em suas dimensões tarifária, não tarifária e de negociações comerciais, e apresentar um conjunto de propostas para seu aperfeiçoamento. Para tanto, o trabalho está dividido em cinco seções, incluída esta introdução. A segunda, a terceira e a quarta seções abordam, respectivamente, as políticas tarifária, não tarifária e de negociações comerciais. Por fim, na quinta seção, apresentam-se as propostas de aperfeiçoamento da política comercial brasileira, levando em conta os três aspectos analisados.

2 POLÍTICA TARIFÁRIA NO BRASIL

O Brasil também buscou reduzir suas tarifas ao longo do período em tela, mas sua política comercial teve trajetória diferente. Durante boa parte do século XX, em especial no período Pós-Guerra, o Brasil adotou políticas protecionistas, visando ao desenvolvimento baseado num modelo de substituição de importações. Estas políticas foram exacerbadas na década de 1980, em razão da crise da dívida externa e das medidas adotadas para fazer frente ao problema. Porém, após décadas de forte protecionismo, o Brasil começou a liberalizar sua política comercial já pouco antes dos anos 1990.

2.1 A política tarifária brasileira nos últimos 25 anos

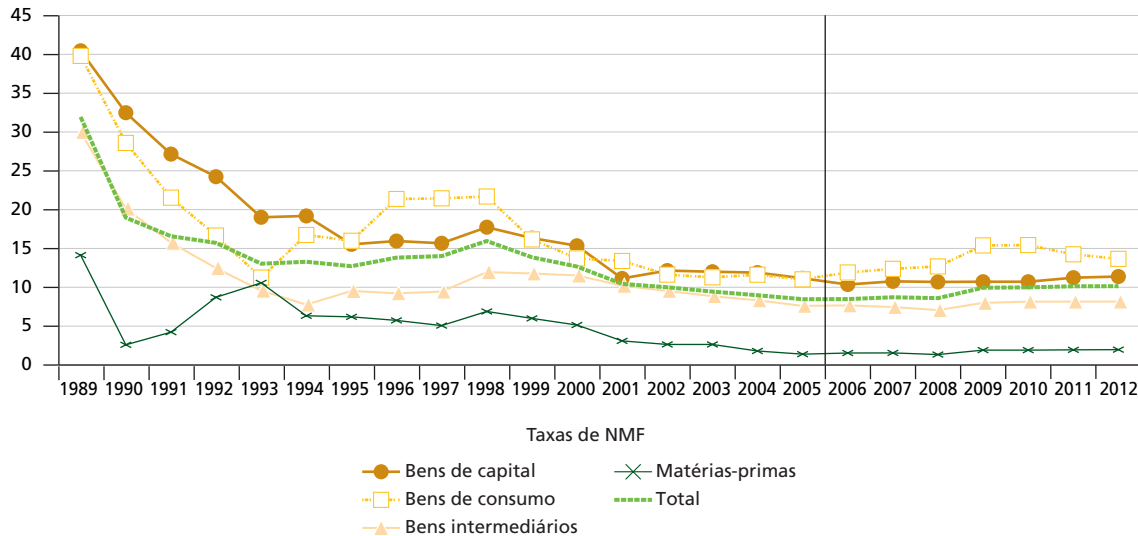
A partir da criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), foi criada a Tarifa Externa Comum (TEC), que define as alíquotas do Imposto de Importação e as listas de exceção e adequação. Com isso, todas as definições sobre tarifas passaram a ser feitas, no âmbito do Mercosul, pelas instituições criadas com esta finalidade, ainda que cada país continue com algum grau de flexibilidade.

De toda forma, houve um movimento de queda das tarifas bastante acentuado entre 1989 e 1995. No período, as tarifas médias (médias ponderadas), segundo o critério de Nação Mais Favorecida (NMF), caíram de 31,9% para 12,7%, movidas principalmente pelas tarifas de bens de consumo e bens intermediários, como se pode observar no gráfico 1.⁵ Entretanto, esta queda,

5. Os dados aqui analisados são os constantes da base de dados TRAINS, contida no site do World Integrated Trade Solution (WITS), mantido pelo Banco Mundial: <<http://wits.worldbank.org/Default.aspx>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

juntamente com a redução de outras barreiras, provocou forte aumento nas importações totais a partir do segundo semestre de 1994.

GRÁFICO 1
Brasil – tarifas por classificação de uso



Fonte: WITS.
Elaboração dos autores.

Pressões vindas de diversos lados obrigaram o governo a novamente elevar as tarifas médias entre 1996 e 1998. Na verdade, as tarifas sobre bens de consumo voltaram a subir já em 1994, tendo alcançado um nível pouco acima de 20% nos anos seguintes. Com a desvalorização cambial ocorrida em 1999, foi possível voltar à trajetória de redução das tarifas entre 1999 e 2005. Contudo, com a forte elevação das importações a partir deste ano, devido principalmente ao aumento das compras de bens intermediários, as tarifas médias, em especial as de bens de consumo, voltaram a se elevar.

Dessa forma, as tarifas incidentes sobre bens de capital e bens de consumo, que representam entre 55% e 60% das importações totais, ainda situam-se acima de 10% – no caso dos bens de consumo, 15%.

O fato de as tarifas sobre bens de capital e bens intermediários serem muito altas é também criticado por alguns analistas, que apontam seus efeitos distorcivos sobre os custos industriais.⁶ Na medida em que incidem sobre alguns dos principais elementos formadores de custos, promovem uma elevação generalizada dos preços dos demais bens produzidos domesticamente, aí incluídos os bens de consumo. Portanto, verifica-se não apenas uma perda generalizada de competitividade, mas também uma elevação dos preços dos bens finais pagos pelos consumidores brasileiros, os quais também rebatem nos preços dos produtos exportados, principalmente os manufaturados.

6. Ver Baumann e Kume (2013), Baumann (2013) e Araújo Júnior e Costa (2010).

Antes de prosseguir, é preciso ressaltar que os números apresentados referentes às tarifas NMF não correspondem àqueles efetivamente cobrados pelo Brasil. Em primeiro lugar, há o comércio com o Mercosul, que apresenta tarifas zero entre os parceiros. Em segundo lugar, há as listas de exceções à TEC, aí incluídas as listas de Bens de Informática e Telecomunicações e de Bens de Capital, bem como os itens denominados de ex-tarifários. Nestes casos, as exceções podem representar aumentos ou reduções com relação à TEC. Em terceiro lugar, o Regime Automotivo estabelece reduções de tarifas, normalmente associadas a quotas por países e montadoras. Em quarto lugar, há outras isenções, sendo a Zona Franca de Manaus e o *draw-back* (para produtos destinados à exportação) as mais representativas.

Por fim, eventualmente os governos acordam em conceder rebates ou elevações em alguns níveis tarifários por motivos conjunturais. Dessa forma, apesar de ser muito difícil fazer um cálculo preciso dos valores atualizados em virtude da frequência com que as listas são alteradas, é altamente provável que as tarifas cobradas sejam inferiores aos valores apresentados. Em compensação, ainda há vários produtos com tarifas acima de 20%, chegando, em muitos casos, a até 35%.

Uma alternativa é usar os dados do WITS de tarifas efetivamente aplicadas, que contemplam as tarifas preferenciais, ainda que não incluam todas as exceções. Considerados estes dados, a tarifa média em 2012, último ano disponível, estaria em 7,8%, e as tarifas de bens de consumo e de capital, em torno de 9% – na média.

Ressalta, dessa breve análise, que a estrutura tarifária brasileira, além de ainda levar em conta alguns valores bastante elevados, resta extremamente complexa e repleta de exceções e quotas, todas sujeitas a constantes revisões, obrigando o importador a despender muito esforço e aumentando seus custos. Ademais, as tarifas para alguns produtos são bastante elevadas. Mesmo se consideradas as exceções, a lista de produtos com tarifas acima de 14% é bastante ampla, cobrindo boa parte dos produtos têxteis e de bens de capital, por exemplo.

Será que essas tarifas são altas ou baixas quando se consideram as médias dos principais países desenvolvidos ou emergentes? Os países asiáticos estão entre os que mais se destacaram no crescimento do comércio exterior nos últimos anos. Ainda com base nos dados do Banco Mundial, a relação entre comércio de bens e PIB dos países do Leste Asiático e Pacífico pulou de 13% em 1960 para 66% em 2008 – após ter atingido 74% em 2006. Utilizando-se a mesma base de dados e as tarifas NMF, verifica-se que as tarifas destes países caíram substancialmente, em vários casos, nos últimos anos.

Mais importante ainda, os níveis das tarifas para China, Indonésia, Malásia, Filipinas, Taiwan e Tailândia estão abaixo de 5%, abstraídos aqui Hong Kong e Singapura, que têm tarifas zero. Nestes países, boa parte do crescimento das exportações foi consequência de sua inserção em cadeias globais de valor, que implicam a necessidade de maiores importações de bens de capital e bens intermediários.

Em compensação, os países africanos, que experimentaram um crescimento das exportações bem inferior ao dos asiáticos, se excluídos os produtos baseados em recursos naturais, ainda apresentam tarifas mais elevadas, situadas entre 5% e 15%.

Quais os problemas decorrentes de uma estrutura tarifária elevada? Em primeiro lugar, os custos de produtos manufaturados tornam-se mais altos, o que é agravado quando os insumos importados representam uma parcela relativamente alta dos custos totais. Em segundo lugar, tarifas elevadas dificultam ainda mais a inserção do país em cadeias globais de valor, na medida em que o processo depende fundamentalmente da importação de insumos destinados à produção para exportação.

3 POLÍTICA COMERCIAL E MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS

Ainda que a imposição de tarifas de importação seja o mais imediatamente reconhecido entre os instrumentos de política comercial, certamente não é o único – e, possivelmente, não o mais importante. O arsenal de medidas que um Estado pode lançar mão para afetar seus fluxos de comércio exterior inclui um sem-número de medidas não tarifárias⁷ (MNTs), ao exame das quais se dedica a presente seção. Esta abrange, como a denominação sugere, praticamente toda a ação governamental que afete as exportações e importações, com exceção da política tarifária, abordada na seção anterior. Como será detalhado adiante, tais medidas incluem desde restrições quantitativas às importações – como quotas e proibições – até ações de defesa comercial – *antidumping* e salvaguardas, por exemplo –, passando por barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias.

Nas últimas décadas, com a queda substancial das tarifas de importação ao longo das sucessivas rodadas de negociação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (em inglês, General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), a análise das MNTs vem ganhando importância. Por um lado, a redução das tarifas torna mais evidentes os efeitos sobre o comércio das MNTs (WTO, 2012, p. 3). Por outro lado, ao se verem constrangidos pelos acordos a não aumentar tarifas, países passaram cada vez mais a utilizar barreiras não tarifárias no lugar de tarifas como mecanismos de proteção comercial (UNCTAD, 2013, p. 1).

Mais recentemente, contudo, as MNTs vêm mudando de perfil: em vez de apenas “substitutos” para tarifas, destinadas a proteger produtores domésticos da concorrência externa, estas medidas são cada vez mais utilizadas para responder a um conjunto crescente de objetivos de política pública, que abrangem uma extensa gama de interesses, inclusive dos consumidores⁸ (WTO, 2012, p. 3). Não por acaso, o perfil das medidas utilizadas vem mudando, reduzindo-se a quantidade de controles diretos de preços e quotas e aumentando o número de instrumentos mais complexos, como regulamentos e barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias.

Diante dessa transformação, ademais, a forma com que essas medidas são abordadas no plano multilateral também vem evoluindo, passando gradualmente de um foco nacional (garantir não discriminação para evitar o protecionismo) para um transnacional (buscar harmonização, reconhecimento mútuo e cooperação regulatória) (WTO, 2012, p. 39).

Esse contexto torna a análise de medidas não tarifárias e seu impacto no comércio uma tarefa extremamente complexa, uma vez que muitas delas respondem a objetivos

7. Por simplicidade, os termos “medida não tarifária” e “barreira não tarifária” serão considerados sinônimos neste texto, ainda que o primeiro seja, em tese, mais abrangente, por incluir medidas cujo efeito pode ser um aumento do comércio e não sua redução – donde o termo “barreira” tornar-se-ia inadequado. Ver, por exemplo, UNCTAD (2013, p. 3).

8. Uma análise detalhada dos possíveis objetivos de política aos quais as diferentes medidas não tarifárias poderiam estar associadas encontra-se em WTO (2012, parte II, seção B1).

de política justificáveis por outras razões, enquanto outras são simplesmente instrumentos de proteção comercial. Agrava este quadro o fato de a distinção não ser nada clara: para atingir um objetivo legítimo, um governo pode lançar mão de uma medida que prejudique desnecessariamente – mas muitas vezes deliberadamente – o comércio. Mais ainda: não basta examinar o instrumento em si e seus objetivos. A depender da maneira pela qual a medida é formulada, implementada e conduzida, seus efeitos no comércio podem ser totalmente distintos, e um instrumento aparentemente adequado, adotado para alcançar objetivos supostamente válidos, pode ser executado de maneira a culminar em um protecionismo ainda mais “disfarçado” (WTO, 2012, p. 51).

Essa ambiguidade entre os objetivos não comerciais – de segurança nacional ou saúde pública, por exemplo – e os efeitos sobre o comércio de medidas não tarifárias surge de maneira crítica no caso das medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) e nas barreiras técnicas ao comércio (TBT). Os dois acordos que normatizam estes temas no arcabouço jurídico da Organização Mundial do Comércio (OMC), ao mesmo tempo em que reconhecem a necessidade da adoção de tais normas por parte dos países-membros, proíbem expressamente sua adoção como forma a criar obstáculos desnecessários ou disfarçados ao comércio.

Há ainda um obstáculo adicional: a dificuldade em se coletar, sintetizar e analisar dados sobre barreiras não tarifárias. Ao contrário de tarifas, MNTs não são apenas números; boa parte da informação relevante está dispersa em normas e regulamentos que nem sempre são claros e transparentes, e não pode ser imediatamente quantificada, ou mesmo comparada entre países (UNCTAD, 2013, p. 2).

A subseção a seguir busca estabelecer um quadro, ainda que disperso, da utilização de barreiras não tarifárias pelo governo brasileiro, com especial atenção ao contexto de aumento do protecionismo em âmbito mundial após a eclosão da crise mundial em 2008, bem como às respostas da política comercial não tarifária brasileira no período.

3.1 O uso de medidas não tarifárias no Brasil

A expressão “medidas não tarifárias” engloba uma gama tão extensa de instrumentos de política que até mesmo sua definição e classificação constituem motivo de debate. Com base em um amplo esforço de pesquisa que incluiu especialistas de diversos países e organismos multilaterais, UNCTAD (2010) define MNTs da seguinte maneira:

Medidas não tarifárias (MNTs) são medidas de política, para além das tradicionais tarifas alfandegárias, que podem potencialmente ter um efeito econômico no comércio internacional de bens, alterando quantidades comercializadas, ou preços, ou ambos (*op. cit.*, p. 2, tradução nossa).⁹

Evidentemente, a definição é bastante ampla, e não lança luz adicional sobre quais tipos de medidas podem ser incluídas no rol das MNTs. Assim, a mesma força-tarefa elaborou a seguinte classificação:

9. No original: “Non-tariff measures (NTMs) are policy measures, other than ordinary customs tariffs, that can potentially have an economic effect on international trade in goods, changing quantities traded, or prices or both”.

QUADRO 1
Classificação internacional de medidas não tarifárias

A.	Medidas sanitárias e fitossanitárias
B.	Barreiras técnicas ao comércio
C.	Inspeções pré-embarque e outras formalidades
D.	Medidas de controle de preços
E.	Licenças, quotas, proibições e outras medidas de controle de quantidades
F.	Taxas, encargos e outras medidas paratarifárias
G.	Medidas financeiras
H.	Medidas anticompetitivas
I.	Medidas de investimento relacionadas ao comércio
J.	Restrições de distribuição
K.	Restrições sobre serviços pós-venda
L.	Subsídios (exceto subsídios à exportação)
M.	Medidas sobre compras governamentais
N.	Propriedade intelectual
O.	Regras de origem
P.	Medidas relacionadas à exportação

Fonte: UNCTAD (2010).

Foge ao escopo deste capítulo elaborar um catálogo exaustivo das medidas não tarifárias adotadas pelo Brasil. O objetivo desta subseção é tão somente traçar um breve diagnóstico da política comercial brasileira no que tange às MNTs, de modo a subsidiar a elaboração de propostas para seu aperfeiçoamento.

Como já mencionado, dar-se-á especial foco ao período após o auge da crise mundial em 2008-2009, o qual testemunhou um aumento global da utilização de MNTs e outras formas “disfarçadas” de protecionismo (Baldwin e Evenett, 2009). Até 2010, a maior parte das medidas tomadas pelo governo brasileiro foi centrada em mitigar os efeitos negativos da crise mundial sobre as exportações, lançando mão de mecanismos como crédito facilitado e subsidiado a exportadores, desoneração fiscal de setores selecionados, expansão do sistema de *drawback*, e iniciativas de facilitação de comércio. A partir de 2012 começa a se tornar clara a preocupação com o impacto da apreciação cambial sobre a penetração de importações, com medidas como preferências em compras governamentais e defesa comercial, além de aumento de tarifas (Bianchi e Barral, 2013).

3.1.1 Defesa comercial

Especialmente em face das dificuldades impostas pela crise mundial de 2008, a atuação do Brasil no universo das medidas não tarifárias tem se concentrado em dois pilares: medidas de

defesa comercial e medidas de apoio à exportação, geralmente com discriminação setorial. A alegação para o uso de tais medidas é a necessidade de fornecer respostas aos problemas de competitividade da produção brasileira, particularmente de manufaturados, que vêm se tornando cada vez mais prementes, resultando tanto no aumento da penetração de bens importados no mercado doméstico quanto na redução relativa das exportações.

Entre as medidas de defesa comercial, o Brasil tem se mostrado um usuário cada vez mais contumaz de ações *antidumping* como meio de reduzir importações, enquanto o recurso às demais medidas (medidas de salvaguarda e medidas compensatórias contra subsídios) tem sido mais moderado. A tendência ao aumento do recurso a tal mecanismo está amplamente documentada na literatura.¹⁰ Além disso, o Brasil é apontado, em todos os relatórios elaborados pela OMC sobre medidas comerciais de países do G20, como um dos maiores iniciadores de investigação *antidumping*.¹¹

A média bianual do número de investigações *antidumping* iniciadas, assim como do número de investigações encerradas com aplicação de medidas definitivas, vem crescendo continuamente, de 18 e 3, respectivamente, em 2005-2006, até alcançar 63 e 28 no biênio 2011-2012, como demonstra Motta Veiga, Rios e Naidin (2013). Esta propensão levou o Brasil a se tornar o primeiro colocado no *ranking* de países que mais iniciam investigações *antidumping*, de acordo com o Committe on Anti-Dumping Practices da OMC (WTO, 2013a).

Além do aumento quantitativo do recurso às medidas de defesa comercial, observou-se nos últimos anos uma série de alterações no arcabouço normativo que regula esta matéria no Brasil, com o objetivo de ampliar tanto a capacidade de implementação quanto a eficácia de tais medidas (Motta Veiga, Rios e Naidin, 2013).

3.1.2 Barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias

O arcabouço institucional que rege as barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias no Brasil é razoavelmente estável e não sofreu mudanças significativas recentemente (WTO, 2013b). O sistema de formulação e implementação de normas técnicas é centrado no Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO), do qual o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) funciona como órgão executivo. Há, no entanto, 31 agências federais capazes de elaborar normas técnicas obrigatórias, de acordo com WTO (2013b). Já a emissão de padrões técnicos voluntários é de responsabilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

A emissão de normas sanitárias e fitossanitárias relacionadas à proteção da saúde animal e vegetal fica a cargo da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura (SDA/Mapa), enquanto aquelas destinadas à proteção da saúde humana são de responsabilidade da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) (WTO, 2013b).

10. Ver, por exemplo, Motta Veiga, Rios e Naidin (2013), ou Szipak e Tussie (2013).

11. Ver WTO (2014).

O país não considera equivalentes aos nacionais os regulamentos técnicos de nenhum parceiro comercial, reconhecendo apenas a equivalência de certificados de conformidade emitidos por entidades que formalizaram acordo de reconhecimento mútuo com o INMETRO.¹²

O número de produtos sujeitos à certificação compulsória pelo INMETRO aumentou de 59 em 2008 (WTO, 2009) para 110 em 2013 (WTO, 2013b), enquanto o número de produtos para os quais é exigida declaração de conformidade pelo fornecedor aumentou de 8 para 12 no mesmo período. Há, além disso, procedimentos adicionais de conformidade exigidos por diversos órgãos, tais como Anvisa, Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Mapa.

Entre janeiro de 2009 e janeiro de 2013, o Brasil notificou à OMC a adoção de 359 regulamentos técnicos (WTO, 2013b). Este número é praticamente o dobro das 159 notificações feitas nos quatro anos anteriores (WTO, 2009). O número de notificações de barreiras sanitárias e fitossanitárias, no entanto, caiu: foram 392 no primeiro período e 362 no segundo. No plano internacional, a OMC ressalta que o Brasil é um dos países que mais submete notificações de barreiras técnicas ao órgão multilateral – por exemplo, entre novembro de 2013 e maio de 2014 o Brasil notificou menos que a Arábia Saudita, China, União Europeia e Estados Unidos (OMC; OECD; UNCTAD, 2014).¹³

A importação de produtos sujeitos a barreiras sanitárias ou fitossanitárias implica a exigência adicional de licenciamento não automático, cuja emissão fica a cargo da SDA/Mapa ou da Anvisa, conforme o caso. Em algumas circunstâncias, há requerimentos adicionais, como autorização ou verificação prévia ao embarque. Alguns procedimentos, ademais, ainda não estão disponíveis eletronicamente, o que pode tornar o processo ainda mais complexo (WTO, 2013b).

3.1.3 Incentivos à exportação

Como a avaliação inicial do governo brasileiro era que o impacto da crise internacional sobre o comércio exterior se deu sobretudo pela escassez de crédito externo, as principais medidas para mitigar este efeito tinham como objetivo ampliar e facilitar o acesso dos exportadores ao crédito (Cindes, 2010). Exemplos de tais medidas foram a extensão do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e ampliação do limite de gastos com equalização de taxas de juros no crédito ao exportador.

A partir de 2010, a literatura aponta uma mudança no diagnóstico sobre as causas da piora nas contas externas brasileiras, que se reflete na alteração dos mecanismos adotados para combatê-la – em vez da mitigação dos efeitos da crise, o foco recai sobre a perda de competitividade nacional, atribuída sobretudo à apreciação cambial. (Motta Veiga e Rios, 2011).

O principal exemplo desse movimento é o “pacote de competitividade” de maio de 2010, que imprimiu ênfase em medidas tributárias – como a ampliação do *drawback* e a exclusão

12. Ver <<http://www.inmetro.gov.br/credenciamento/reconhecimentointer.asp>>.

13. Deve-se ressaltar que o número de notificações evidentemente não é uma *proxy* perfeita da quantidade de medidas colocadas em vigor, pelo fato de que nem todos os governos notificam todas as barreiras técnicas impostas. Ver, a este respeito, WTO (2012, p. 98).

das receitas de exportação para enquadramento no Simples¹⁴ – e em compras governamentais, criando margens de preferência para produtos nacionais, sem abrir mão das medidas de ampliação do crédito público, sobretudo via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Cindes, 2010).

4 A ESTRATÉGIA DE NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS DO BRASIL¹⁵

Um terceiro aspecto fundamental na condução da política comercial brasileira diz respeito à estratégia de negociações de acordos de comércio, sejam eles multilaterais ou regionais. São nestas negociações que se formatam novas regras que visam a uma maior liberalização das trocas e ampliação do acesso a mercado e da concorrência entre os países envolvidos.

No Brasil, as mudanças na estrutura econômica com a abertura dos anos 1990 engendram modificações na produtividade e, por conseguinte, na capacidade e no interesse exportador de alguns setores (Kume, Piani e Miranda, 2008; Bastos, 2003). Desde então, a política comercial externa do Brasil passa a se estruturar levando em consideração as novas possibilidades de ação internacional na busca por mercados e os impactos competitivos de importações nos mais diversos setores. Na estratégia brasileira, identifica-se a confluência de vetores de negociações com foco tanto multilateral quanto em acordos regionais de comércio, observando tempos distintos entre a integração no continente sul-americano e a formação de acordos com países de fora da região.

O Brasil é membro fundador do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) em 1947 e, desde então, tem sido negociador usual no regime multilateral de comércio (Almeida, 1999; Abreu, 1998). O Brasil fez uso de cláusulas de escape presente nas regras do regime para participar do GATT com custos reduzidos ao longo das décadas em que implementou um modelo de desenvolvimento com substituição de importações. Ao final da Rodada Uruguai, quando foi criada a OMC, incorporou rapidamente ao seu ordenamento jurídico os acordos resultantes da rodada e utilizou-os como parte de um processo de reformas econômicas e ajustes estruturais nos anos 1990 (Almeida, 2004).

O país participou ativamente das negociações para o lançamento da Rodada do Milênio, em Seattle, e colaborou na conformação da Agenda do Desenvolvimento com foco em agricultura na Rodada Doha. Nesta última, passou a ter *status* diferenciado enquanto negociador de relevo no campo da agricultura. O multilateralismo esteve presente nas estratégias de negociação da política comercial brasileira nos últimos anos de forma cabal.

Ademais, vale lembrar que a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991 foi um marco político e econômico no processo de integração do Brasil com seus vizinhos do Cone Sul, e significou a confirmação e definição, em termos econômico-comerciais, da importância da integração regional para a estratégia de política comercial externa do Brasil (Soares

14. O Simples é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às microempresas e empresas de pequeno porte, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

15. Para uma análise mais detalhada e aprofundada sobre o tema, ver Oliveira (2013).

de Lima, 2005). Em 1996, tanto Bolívia quanto Chile fazem acordo de livre comércio com os países do Mercosul, ampliando as bases da integração comercial – tendência que marcou as últimas décadas.

A ampliação de agenda comercial e política para a América do Sul demarcou a prioridade dada pela política comercial externa do Brasil nas últimas décadas à formação de uma área comercial e produtiva integrada na região. O Mercosul tem acordo de complementação econômica ou de livre comércio com todos os países da América do Sul firmados ao longo dos últimos quinze anos. Contudo, estes acordos são essencialmente negociados para liberalização do comércio de bens, não havendo qualquer iniciativa, por exemplo, quanto aos serviços e investimentos, o que denota um processo de integração rasa na América do Sul no que se refere aos fundamentos comerciais.

Em 1994, com o lançamento das negociações hemisféricas para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), iniciativa dos Estados Unidos que colocou o Brasil em posição defensiva na arena comercial, a agenda de acordos regionais para além do Mercosul começou a se expandir, modificando a estratégia de negociação comercial do país. Logo em seguida, em 1995, foram lançadas as negociações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia (UE), tanto por interesse dos países-membros do Mercosul quanto da própria UE, que temia perda de competitividade e margem de preferência caso a Alca fosse efetivamente constituída.

A dinâmica de negociação da Alca e do acordo entre o Mercosul e a UE funcionou em paralelo às tentativas de lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais na OMC. Depois que a Rodada Doha entrou na agenda negociadora, em 2001, houve triangulação de temas e interesses entre a pauta dos acordos Alca e Mercosul-UE e aquela da OMC, o que tornou imbricado e ainda mais complexo o fechamento de um acordo entre as partes.

Com as negociações, as principais potências comerciais (Estados Unidos e UE) em compasso de espera, o Brasil iniciou aproximação com alguns países em desenvolvimento a fim de realizar acordos comerciais, inseridos numa lógica de reaproximação com grandes países do Sul Global, particularmente desde 2003. Como apresentado no quadro 2, o Brasil assinou sete acordos de comércio com países de fora da América do Sul, com extensão e profundidade muito reduzidos, estando em vigor quatro deles, cabendo destacar: um com a Índia, que envolve somente 452 linhas tarifárias, e outro com Israel, envolvendo acerca de nove mil códigos tarifários.

QUADRO 2

Acordos preferenciais de comércio dos quais o Brasil participa com países de fora da América do Sul

Acordo	Assinado em	Em vigor desde
Mercosul-Palestina	Dezembro de 2011	-
Mercosul-Egito	Agosto de 2010	-
Mercosul-Sacu ¹	Dezembro de 2008	-
Mercosul-Israel	Dezembro de 2007	Abril de 2010

(Continua)

(Continuação)

Acordo	Assinado em	Em vigor desde
Mercosul-Cuba	Julho de 2006	Julho de 2007
Mercosul-Índia	Março de 2005	Junho de 2009
Brasil-México	Agosto de 2002	Setembro de 2002
Mercosul-México (auto)	Setembro de 2002	Novembro de 2002

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Sacu = União Aduaneira Africana (no original, Southern African Customs Union).

Os acordos com Egito, assinados em 2010, e com a Sacu, assinados em 2008, ainda têm ratificação pendente. Em julho de 2006, o Mercosul assinou acordo de preferências comerciais com Cuba, envolvendo cerca de mil códigos tarifários. Há ainda acordo de complementação econômica que envolve diretamente o Brasil e o México, que abrange 800 códigos aduaneiros e está em vigor desde 2002, e um segundo entre o Mercosul e o México, também assinado em 2002, que regula o comércio relacionado ao setor automobilístico. Em dezembro de 2011, o Mercosul assinou novo acordo comercial com a Palestina, o qual ainda não se encontra em vigor. Vale lembrar que o Mercosul possui acordos de preferência comercial ou de livre comércio com todos os países da América do Sul.

Um ponto que marca os acordos do Brasil, via Mercosul, com países de fora da América do Sul, é a base de cobertura muito estreita, mesmo contando-se apenas com negociações de acesso a mercado de bens. A análise do acordo com a Índia, por exemplo, traz à tona uma estratégia de negociação que essencialmente não tem por objetivo a criação de maior volume de comércio, dada a cobertura e pouco mais de quatrocentas linhas tarifárias, mas sim de reforço no uso da política comercial como parte da política externa brasileira.

O interesse nas negociações multilaterais, seja na implementação dos acordos resultantes da Rodada Uruguai, seja nas tratativas para o lançamento da Rodada Doha, esteve presente de forma clara na agenda da política comercial externa brasileira ao longo das últimas décadas, constituindo um primeiro vetor de sua estratégia comercial. A integração regional na América do Sul a partir do Mercosul estruturou-se enquanto segundo vetor no quadro da estratégia de negociação comercial do Brasil desde a década de 1990.

Além disso, a realização de acordos regionais de comércio que envolvem países de fora da América do Sul conformam um terceiro vetor da estratégia de negociação comercial do Brasil, tendo foco em um primeiro momento nas negociações da Alca – com os Estados Unidos, fundamentalmente – e entre o Mercosul e a União Europeia, e, em seguida, em acordos comerciais com países em desenvolvimento, como Índia, México, Israel, Egito, Cuba, Palestina (ainda sem reconhecimento internacional como país) e África do Sul – este por meio da Sacu.

Pode-se afirmar, assim, que a política comercial externa do Brasil fez uso de uma *estratégia de negociação em três trilhos*, com a prioridade ao multilateral combinada com um regionalismo em dois tempos. As estratégias de negociação da política comercial externa brasileira nos últimos anos estruturaram-se de forma a priorizar a atuação no regime multilateral de comércio em paralelo à busca do aprofundamento da integração regional na América do Sul, mas com

variação de posições quanto à negociação de acordos regionais fora da região ao longo do período analisado, saindo de um enfoque nas relações com países desenvolvidos para com aqueles em desenvolvimento.

É essa estratégia que precisa de reformulação, ao menos quanto à importância relativa de cada um de seus trilhos, tendo por base a necessidade de se repensar o papel da inserção da economia brasileira no comércio internacional como elemento de seu desenvolvimento econômico, segundo o qual o aumento da produtividade e da competitividade internacional de setores da economia do país caminham conjuntamente.

Ao se analisarem as ações do Brasil em cada um dos trilhos de sua estratégia negociadora nos últimos anos, vale destacar que a temática desenvolvimentista com enfoque agrícola pautou as negociações ao longo da Rodada Doha e, nelas, particularmente a atuação do Brasil. A diplomacia brasileira teve importante participação na formatação dos Pacotes de Julho de 2004 e de Julho de 2008, duas principais tentativas realizadas com vista à conclusão da rodada. Além da ativa participação nas negociações da Rodada Doha para a formatação de novos acordos comerciais no âmbito do regime multilateral de comércio, cabe destacar a atuação do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC.

De 2001 a 2014, os países em desenvolvimento se destacaram enquanto demandantes em ações no OSC/OMC. Não obstante o aumento da participação dos países em desenvolvimento no sistema, o protagonismo no OSC dos Estados Unidos e da UE, as duas maiores potências comerciais do mundo, continua a ser observado quando se analisam os dados acumulados acerca dos contenciosos. O Brasil tem sido um ativo participante no OSC da OMC, destacando-se entre os países em desenvolvimento com maior número de participação em contenciosos como demandante.

Ao se analisar a participação o Brasil mais detidamente, por exemplo, observa-se que o país foi demandante em 26 casos, número bem inferior àquele observado para os Estados Unidos e a União Europeia, mas relativamente alto caso se pondere pelo peso do país no comércio internacional, e mesmo em comparação com outros países em desenvolvimento. Nos casos em que o Brasil foi acionado no OSC, chama atenção o fato de o país estar envolvido em um número de contenciosos inferior aos de países em desenvolvimento com características semelhantes no que concerne à participação no comércio internacional e à atuação no regime multilateral, como Índia e Argentina. A participação brasileira no sistema de solução de diferenças comerciais coaduna-se com a atuação do país em defesa do multilateralismo comercial.¹⁶

Além disso, o uso da solução de controvérsias na OMC deve ser compreendido como uma dimensão atrelada à lógica da pressão política e de legitimação de direitos acordados no regime multilateral. Ao analisarem a importância dos mecanismos multilaterais de solução de controvérsias, Azevedo e Ribeiro (2009, p. 8) afirmam:

16. Dados disponíveis em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm> . Acesso em: 16 jul. 2014.

Acionar o mecanismo de solução de controvérsias não é apenas um exercício de obter – ou perder – vantagens econômicas. Trata-se igualmente de mecanismo de pressão política e de legitimação de direitos. As disputas levadas à OMC colocam a descoberto comportamentos protecionistas, violações a compromissos assumidos no plano multilateral e aplicação incorreta de acordos negociados livremente por países soberanos. Em muitos casos, as controvérsias inspiram a revisão desses mesmos acordos ou ainda a discussão acerca da necessidade de preencher lacunas existentes nas disciplinas multilaterais.

Ainda na agenda multilateral, o Brasil enviou recentemente uma proposta, aprovada parcialmente, ao Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças da OMC para analisar a relação entre comércio internacional e taxas de câmbio naquela instituição, iniciando no seio do regime a discussão sobre a regulação da temática.

Como resultado da proposta brasileira, a OMC realizou, em março de 2012, um seminário com especialistas, empresários e representantes de seus países-membros para examinar a relação entre câmbio e comércio, iniciando, ainda que de forma restrita, uma abertura da organização ao debate sobre esta importante questão. Como analisado por Thorstensen (2010), embora já existam em alguns acordos elementos que tragam algum tipo de regulação à relação câmbio-comércio,¹⁷ a OMC e seus membros se recusavam a discutir o tema dos efeitos do câmbio no comércio.

A posição brasileira, defensiva mas propositiva, quanto à agenda de câmbio e comércio e seu uso no quadro das negociações da OMC, sinalizam para um elemento importante da estratégia brasileira na conjuntura atual, assim como encontram base no papel do multilateralismo na política comercial do país. O reforço do sistema de solução de controvérsias da OMC levou o Brasil a engendrar esforços para ampliar sua atuação no multilateralismo comercial, encontrando lugar, assim, para defender seus interesses de médio e longo prazos.

O trilho regional da estratégia de política comercial externa do Brasil foi igualmente reforçado nos últimos anos. A integração da América do Sul e o alargamento da agenda do Mercosul foram prioridade da política externa. O entorno sul-americano continuou a ser observado como essencial para os interesses do Brasil na ordem internacional. Uma série de acordos comerciais foi assinada com países da região (Venezuela, Peru, Colômbia, Equador), estruturando preferências tarifárias com todos os países da América do Sul, o que significa um primeiro passo rumo a uma possível área de livre comércio sul-americana.

É com esse objetivo, o da criação de uma área integrada de comércio e investimentos na América do Sul, que se deve repensar os processos negociadores no trilho regional da estratégia brasileira. O atual modelo de integração rasa precisa avançar com vistas à ampliação das trocas com a facilitação do comércio e da construção de cadeias produtivas na região, ampliando o papel da inserção internacional e, especialmente, da integração regional no desenvolvimento econômico dos países da América do Sul. Nesse contexto, o Brasil buscaria se fazer ao longo do tempo um *hub* produtivo-comercial que nortearia tal integração.

Além disso, nos últimos anos o processo de integração por meio do Mercosul ganhou nova institucionalidade, embora a utilidade e oportunidade de algumas delas sejam discutíveis.

17. Como, por exemplo, os Artigos XV e XXIII do GATT, o Acordo sobre Valoração Aduaneira, e o Acordo de Subsídios.

Cabe destacar a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), com poder e legitimidade reduzidos, e do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), que vem financiando projetos diversos que visam melhorar a infraestrutura e a competitividade, particularmente nos países menos desenvolvidos do bloco (Oliveira, Gonçalves e Souza, 2010).

Entretanto, no plano comercial *stricto sensu*, não foram observados avanços importantes nos últimos anos nos principais temas pendentes: dupla tributação da TEC e criação de regulamentação aduaneira comum. Ademais, cabe lembrar que nos últimos anos, no comércio na região, se multiplicaram as barreiras não tarifárias, e mesmo algumas burocráticas e informais, especialmente com a Argentina, o que tem dificultado o avanço de negociações, sejam bilaterais, ou mesmo de acordo com outros blocos, como é o caso do acordo Mercosul-UE.

O deslocamento da integração para novos temas, sociais e institucionais, por exemplo, foi estratégia do Brasil de levar uma nova agenda à integração, deixando de lado aspectos vinculados essencialmente à economia e ao comércio. Ao mesmo tempo, os efeitos da concorrência chinesa nos mercados sul-americanos e a agenda protecionista impulsionada especialmente pela Argentina no bloco são alguns dos desafios ao processo de integração no Mercosul no contexto pós-crise. Recentemente, a Argentina propôs um aumento ao teto consolidado na OMC de todas as tarifas aplicadas no quadro da Tarifa Externa Comum do Mercosul. A proposta encontra-se em análise no grupo, e, embora de difícil aprovação, sinaliza para um vetor de proteção comercial no bloco com grande potencial de desviar comércio e dificultar os fluxos entre os países do bloco e aqueles de fora dele.

A importância dada às relações com países em desenvolvimento, do Sul Global, foi característica importante no processo de universalização da agenda externa do Brasil desde 2003. Tal ênfase tem levado a mudanças de prioridades de negociação com países desenvolvidos, como observado até então, para países em desenvolvimento, articulando a política comercial externa a novos enfoques colocados na política externa em geral. Assim, com o congelamento ou o encerramento das negociações com os principais países desenvolvidos, o terceiro trilha da estratégia de negociação comercial estruturou-se a partir das tentativas de realização de acordos comerciais com países em desenvolvimento com escopo e agenda estreitos, atendendo à dinâmica mais geral da política externa e aos interesses de manutenção de proteção ao mercado doméstico.

Por se tratar de negociações com dinâmicas de redução de proteção e de avanço de regulação para além da OMC, mais robustas e rápidas se comparadas ao processo negociador multilateral, as negociações de acordos de livre comércio não têm ganhado importância na política comercial do Brasil. E mesmo acordos setoriais firmados e em vigor há anos, como é o caso do acordo automobilístico entre o Brasil e o México, foram revisados recentemente. No caso particular da revisão do acordo com o México, que visou reduzir a concorrência de carros mexicanos com a indústria que atua no protegido e concentrado mercado brasileiro, chama atenção a estratégia “mercantilista” do Brasil, uma vez que o acordo entrou em negociação para revisão assim que o país começou a ter saldos negativos nas trocas comerciais em questão.

Observam-se, pois, nos três trilhos da estratégia de negociação, elementos que atestam os fundamentos de proteção da política comercial brasileira nos últimos anos, os quais são reforçados em diversos países no contexto de crise. Assim, no caso da agenda de negociações, a prioridade dada ao multilateralismo coaduna-se com a manutenção de espaço para política e de proteção garantida a setores importantes de sua economia.

Por fim, vale destacar que o Brasil segue isolado das principais negociações comerciais em curso de mega-acordos regionais, tais como a Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês), a Parceria Transatlântica em Comércio e Investimentos (TTIP, na sigla em inglês), bem como a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês). Estes acordos devem moldar a estrutura regulatória do comércio mundial nas próximas décadas, especialmente caso não se consiga a reativação efetiva das negociações da Rodada Doha no contexto pós-Ministerial de Bali (WEF, 2014).

Além das negociações de acordos megarregionais supracitados, observam-se na América Latina iniciativas que buscam redesenhar acordos comerciais existentes, de forma a garantir modelos regulatórios que facilitem a integração produtiva e comercial entre suas economias. Este é o caso da Aliança do Pacífico, encabeçado por países que ampliaram a participação do comércio internacional no seu crescimento econômico e desejam continuar o processo de integração de forma mais eficiente. Em muitos aspectos, particularmente quanto ao modelo de negociação e aos objetivos de integração, a Aliança do Pacífico serve como contraponto à integração embasada no Mercosul, que se sustenta na liderança brasileira de um processo de integração raso e com avanços pouco significativos na última década.

Como afirma Pereira (2013), esse distanciamento do país de uma posição ativa e engajada com vistas à participação em acordos regionais de comércio pode inviabilizar a coordenação de uma agenda doméstica e um projeto de inserção competitiva do Brasil na economia mundial. Ou seja, se a proposta for tomar a dimensão internacional como elemento importante do desenvolvimento econômico brasileiro no longo prazo, aspectos importantes da estratégia de negociações comerciais do Brasil devem ser alterados, em consonância com uma mudança estrutural de sua política comercial como um todo.

5 PROPOSTAS DE MUDANÇA NA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA

Tendo em vista o quadro atual da política comercial brasileira, como analisado nas seções anteriores, é patente a necessidade de atualização desta política, com o objetivo de ampliar a importância do comércio internacional como fonte de crescimento e desenvolvimento econômico no Brasil. Nesta seção, apresentam-se algumas das propostas de mudança, tanto para o uso de política tarifária quanto medidas não tarifárias, agregando-se ainda uma reformulação da estratégia de negociações comerciais do Brasil que auxiliem em um processo de mudança estrutural capaz de levar a maior produtividade, estabilidade, emprego e renda na economia brasileira no médio prazo.

5.1 Política tarifária

As tarifas brasileiras são definidas na Tarifa Externa Comum, que por sua vez é definida em comum acordo com os países-membros do Mercosul. Ainda que haja listas de exceção, a ampla maioria das tarifas é fixada levando em consideração os interesses de todos os países do bloco. Eventuais exceções devem ser aprovadas pelos parceiros nos órgãos institucionais criados para este fim.

Portanto, uma das sugestões seria alterar o caráter do processo de integração regional, tornando o Mercosul uma Área de Livre Comércio, com tarifas intrarregionais iguais a zero, sem Tarifa Externa Comum. Isto permitiria iniciar um processo de redução de tarifas, observando-se os aspectos levantados anteriormente, como o impacto de tarifas elevadas em bens de capital e bens intermediários sobre a estrutura de preços da economia brasileira.

Uma alteração abrupta da estrutura tarifária brasileira, evidentemente, traria consequências nefastas para a indústria nacional. Portanto, a redução de tarifas deveria ser feita, em primeiro lugar, tendo-se em conta os níveis tarifários que se encontram bem acima da média atual, buscando trazê-los mais para perto da média atual. Em segundo lugar, esta redução deveria ser defasada ao longo de um período de, por exemplo, cinco anos, de forma a dar tempo à indústria nacional para se adaptar aos novos níveis de proteção.

Em terceiro lugar, a redução deveria caminhar paralelamente a outras medidas que viabilizassem a inserção da indústria brasileira em algumas cadeias globais ou regionais de valor e que favorecessem a realização de investimentos estrangeiros em diversos setores. Boa parte dos mega-acordos regionais ora em negociação buscam exatamente a definição de regras que levem à maior integração entre comércio, investimentos e serviços.

5.2 Medidas não tarifárias

Ao contrário do que ocorre com a proteção tarifária, com a qual níveis de proteção são facilmente mensuráveis e modificáveis, quando se trata de medidas não tarifárias a análise se torna consideravelmente mais complexa. Deve-se ter em mente, em primeiro lugar, que cada vez mais este tipo de medida é adotado com vistas a objetivos válidos de política que vão além da proteção comercial, embora frequentemente afetem o comércio. Assim, o aperfeiçoamento do arcabouço de MNTs envolve o desafio de garantir que as medidas alcancem os objetivos legítimos a que se destinam, sem causar impactos desnecessários sobre o comércio (WTO, 2007). Como ressaltam Cadot e Malouche (2012, p. 214):

buscar a eliminação completa de MNTs ou cortar o número de medidas por meio de fórmulas mecânicas seria provavelmente uma tarefa mal concebida. A maioria das MNTs respondem a demandas genuínas do público por rastreabilidade e proteção contra ameaças à saúde e ao meio ambiente – demandas que devem aumentar com o tempo e com o aumento da riqueza. Assim (...), a política com relação a MNTs deveria empenhar-se no seu aperfeiçoamento por meio de melhor formulação, implementação mais inteligente e, por fim, por um arcabouço de governança robusto.¹⁸

18. No original: "seeking to eliminate MNTs altogether or to cut their number through mechanical formulae would likely be an ill-conceived quest. Most MNTs respond to a genuine public demand for traceability and protection against hazards to health and the environment – a demand that can be expected to grow over time and with wealth. Thus (...), policy toward MNTs should strive for their improvement through better design, smarter enforcement and, ultimately, through a robust governance framework".

Nesse contexto, é essencial que a elaboração de algum regulamento ou norma que venha a criar uma medida não tarifária envolva uma análise cuidadosa de seus potenciais impactos sobre o comércio, de modo a minimizar potenciais distorções. O mesmo deve ser observado quando da utilização de medidas de defesa comercial: esforço adicional deve ser dedicado para distinguir os casos em que se busca neutralizar os efeitos de práticas desleais ou situações excepcionais daqueles em que o objetivo é simplesmente aumentar o poder de mercado dos produtores domésticos por meio da eliminação da concorrência estrangeira.

A forma com que a reforma ou reestruturação do ambiente regulatório é levada a cabo é variável: UNCTAD (2013, p. 68) elabora uma tipologia de abordagens possíveis, com base na experiência de diversos países na realização da tarefa. As abordagens vão desde a “guilhotina”, por meio da qual são estabelecidas metas quantitativas de redução do número de regulamentos, e a “revogação automática”, segundo a qual os regulamentos vão sendo progressivamente eliminados ou revistos com base na sua antiguidade, até a eliminação completa e reformulação total do sistema regulatório.

É evidente que o caminho que tomará o processo de reforma do sistema regulatório dificilmente poderá ser definido *ex ante*, e que também dependerá de diversos fatores: da vontade política do governo à capacidade técnica dos órgãos e técnicos envolvidos. Não obstante, a adoção de alguns princípios essenciais pode nortear esta tarefa de maneira a resultar em um conjunto de normas mais eficiente e que não crie entraves desnecessários ao comércio internacional.

Em primeiro lugar, a elaboração de qualquer medida não tarifária – em particular, de barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias – deve ter como princípios a transparência e a não discriminação, e deve sempre visar ao aumento da competição no mercado doméstico, e não o contrário. A clareza quanto à quantidade e à natureza das medidas em vigor, bem como das justificativas que levaram à sua adoção, é fundamental para que o conjunto das MNTs seja coerente e eficiente.

Além disso, qualquer processo de elaboração de normas deve ser necessariamente fundamentado em análises de impacto e de custo-benefício. Ou seja, deve-se avaliar o benefício que espera-se obter com aquele objetivo de política e a contribuição da medida a ser implementada para se alcançar aquele objetivo, contrastando-os com o custo incorrido em aplicar a MNT, tanto direta quanto indiretamente – incluindo-se aí, evidentemente, a perda de bem-estar que pode resultar dos efeitos adversos sobre o comércio exterior.

É essencial também que as normas e regulamentos observem padrões internacionais. De fato, a convergência e harmonização regulatória com parceiros comerciais e o reconhecimento mútuo de normas e regulamentos devem formar um objetivo constante, respeitadas as idiosincrasias subjacentes no arcabouço regulatório de cada nação.

As medidas resultantes devem usar *performance-based regulation*, isto é, regras baseadas na *performance* dos produtos, em vez de regras baseadas em *design* ou características descritivas, que engessam a flexibilidade técnica do produtor em atender os requerimentos. Devem também simplificar os procedimentos para minimizar os custos incorridos em atendê-las.

Finalmente, é fundamental a criação de mecanismos institucionais para a revisão e atualização permanente das MNTs, com o propósito de verificar se estão atendendo aos objetivos a que se destinam com o mínimo possível de efeitos adversos sobre o comércio (UNCTAD, 2013, p. 72). Isto pode ser feito tanto por meio de cláusulas nas próprias normas que tornem obrigatória sua revisão regular, quanto pela instituição de um órgão permanente de revisão e aperfeiçoamento das MNTs (UNCTAD, 2013, p. 67-68).

5.3 Negociação de acordos comerciais

O Brasil não pode continuar a marginalizar o papel da política comercial enquanto indutor de mudanças estruturais em sua economia, especialmente no que diz respeito a ganhos de mercados e produtividades advindos pelo engajamento nas trocas internacionais. Com vistas a reformular a política comercial brasileira e sua função no quadro das políticas públicas para o desenvolvimento nacional, uma dimensão sensível é a de ampliação do espaço para a negociações de acordos regionais de comércio com países em desenvolvimento e desenvolvidos de fora da América do Sul.

Ou seja, o terceiro pilar da atual estratégia negociadora deve ganhar maior relevo do que atualmente tem, devendo o Brasil se colocar como país capaz de, dentro de suas limitações, participar ativamente do debate e da guerra regulatórios que se vê desenhar no horizonte do comércio internacional nos próximos anos. Dessa forma, sua política comercial estará defendendo os verdadeiros interesses nacionais de longo prazo e sua capacidade de inserção política e econômica internacional. Esta proposta vai ao encontro de demandas de parte do setor privado brasileiro, que vê nas negociações de acordos regionais de comércio um instrumento importante de auxílio à modernização e à internacionalização da produção no Brasil, como em FIESP (2014).

No que concerne à atuação em nível multilateral, o governo brasileiro deve envidar esforços com vistas à conclusão da Rodada Doha com ambição superior à de 2008, quando se esteve próximo de um acordo final para a rodada. Não restam dúvidas da relevância da Organização Mundial do Comércio, e do multilateralismo em geral, para a estratégia de inserção internacional do Brasil, e estas bases estão tanto no governo quanto na sociedade. Contudo, pode-se buscar maior assertividade e ativismo quanto às estratégias negociadoras na OMC, inclusive se utilizando de barganhas em outros tabuleiros, como o de negociações de acordos regionais lideradas pelo Brasil, a fim de obter resultados positivos na criação de novas regras para o comércio internacional pela via multilateral.

Além disso, o reforço no trilho sul-americano da estratégia de negociações comerciais do Brasil deve igualmente acontecer. O Brasil, como principal economia da região, deve liberar efetivamente um processo de ampliação gradual, mas certa, dos processos de liberalizações das trocas de bens, serviços, investimentos e dos fluxos de pessoas na América do Sul, como também sustenta Almeida (2014).

Para tanto, uma reformulação do Mercosul que lhe dê capacidade de servir como instituição-base desse processo é fundamental. Acordos sobre temas como serviços, investimentos,

compras governamentais, facilitação de comércio e propriedade intelectual devem ser colocados como prioritários na pauta da política comercial externa do Brasil para a região.

Essas iniciativas de liberalização e facilitação de intercâmbios na América do Sul devem ser complementadas com a ampliação dos recursos para projetos de integração física na região, os quais busquem ampliar sua integração produtiva, tendo o Brasil como polo. A construção de capacidades regionais que resultem em processos de complementaridade produtivos em cadeias específicas deve ser ponto de referência à estratégia brasileira de integração com seus vizinhos sul-americanos.

A política comercial brasileira, vista aqui em três de suas dimensões (tarifas, medidas não tarifárias e negociações comerciais), necessita se atualizar e ganhar relevância enquanto política pública que pode e deve contribuir para criar os alicerces sobre os quais o futuro econômico do país estará baseado. Assim, a qualidade do emprego e a renda na economia brasileira, na próxima década, dependerá também de como o país saberá fazer uso inteligente dos instrumentos de política comercial para lidar com os desafios do aumento da produtividade e da capacidade de competição internacional de forma sustentável de sua economia.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. P. **Brazil, the GATT and the OMC: history and prospects**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 1998. 38 p. (Texto para Discussão, n. 392).
- ALMEIDA, P. R. **O Brasil e o multilateralismo econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- _____. **Relações internacionais e política externa brasileira: história e sociologia da diplomacia brasileira**. 2. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.
- _____. Mercosul: do otimismo à resignação. **Boletim de economia e política internacional**, Brasília, n. 16, 2014.
- ARAÚJO JÚNIOR, J. T.; COSTA, K. Abertura comercial e inserção internacional: os casos do Brasil, China e Índia. In: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICS – comércio e política**. Brasília: Cepal; Ipea, 2010.
- ARBACHE, J. S. Liberalização comercial e mercado de trabalho no Brasil. In: LISBOA, M. B.; MENEZES-FILHO, N. A. **Microeconomia e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2001.
- AZEVEDO, R. C.; RIBEIRO, H. M. O Brasil e o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. In: LIMA, M. L. L. M. P.; ROSENBERG, B. (Orgs.). **Solução de controvérsias – o Brasil e os contenciosos na OMC**. São Paulo: Saraiva, 2009. t. 1, p. 1-10.
- BALDWIN, R. **Multilateralising regionalism: spaghetti bowls as building blocs on the path to global free trade**. Cambridge: NBER, Sept. 2006. (Working Paper, n. 12.545).

_____. **Unilateral tariff liberalisation**. Cambridge: NBER, Dec. 2010. (Working Paper, n. 16.600).

BALDWIN, R.; EVENETT, S. (Eds.). **The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: recommendations for the G20**. London: CEPR, 2009.

BASTOS, P. P. Z. As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002). **Economia e sociedade**, Campinas, v. 12, n. 2, p. 245-274, jul./dez. 2003.

BAUMANN, R. **Política comercial externa brasileira – algumas considerações para a indústria**. Brasília: Ipea; Editora UnB, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/IhMvCj>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

BAUMANN, R.; KUME, H. Novos padrões de comércio e política tarifária no Brasil. *In*: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Orgs.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BIANCHI, E.; BARRAL, W. Rationales for crisis-era protectionism: the cases of Argentina and Brazil. *In*: EVENETT, S. J. (Ed.). **Not just victims: Latin America and crisis-era protection – the 13th GTA report**. London: CEPR, 2013.

BONELLI, R.; PINHEIRO, A. C. Abertura e crescimento econômico no Brasil. *In*: GIAMBIAGI, E.; BARROS, O. (Orgs.). **Brasil globalizado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CADOT, O.; MALOUCHE, M. **Non-tariff measures – a fresh look at trade policy's new frontier**. Washington: CEPR; World Bank, 2012.

CALFAT, G.; GANAME, M.; FLORES JUNIOR. Endogenous protection in Mercosul: an empirical analysis. **Ensaios econômicos**, Rio de Janeiro, n. 407, 2008.

CINDES – CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. A política comercial brasileira: novas motivações e tendências. **Breves Cindes**, Rio de Janeiro, n. 37, ago. 2010.

FERREIRA, P. C.; GUILLÉN, O. T. C. O impacto da abertura comercial sobre *mark-up* e produtividade industrial brasileira. **Ensaios econômicos**, Rio de Janeiro, n. 432, 2008.

FERREIRA, P. C.; ROSSI JUNIOR, J. L. New evidence from Brazil on trade liberalization and productivity growth. **International economic review**, Philadelphia, v. 44, n. 4, 2003.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Propostas de integração externa da indústria**. São Paulo: FIESP, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/WYphGo>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

HAY, D. A. The post-1990 Brazilian trade liberalisation and the performance of large manufacturing firms: productivity, market share and profits. **The economic journal**, v. 111, n. 473, p. 620-641, July 2001.

HOEKMAN, B. **Supply chains, mega-regionals and multilateralism: a road map for the OMC.** London: CEPR, 2014.

KRUEGER, A. The political economy of rent-seeking society. **The American economic review**, v. 64, n. 3, jun. 1974. p. 291-303.

KUME, H.; PIANI, G.; MIRANDA, P. Política comercial, instituições e crescimento econômico no Brasil. *In*: KUME, H. (Org.). **Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el Mercosur.** Montevideu: Red Mercosur, 2008.

MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S. A política externa no governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses. **Breves Cindes**, Rio de Janeiro, n. 53, jul. 2011.

MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S.; NAIDIN, L. **Políticas comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro biênio Dilma.** Rio de Janeiro: Cindes, abr. 2013. (Textos Cindes, n. 35).

MUENDLER, M. A. **Trade, technology and productivity: a study of Brazilian manufacturers, 1986-1998.** San Diego: Cesifo, Mar. 2004. (Working Paper, n. 1.148).

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT; WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs.** Paris: OECD, 2013.

_____. **Eleventh report on G20 investment measures.** Geneva: OECD; United Nations, 2014.

OLARREAGA, M.; SOLOAGA, I. Endogenous tariff formation: the case of Mercosur. **World bank economic review**, Washington, v. 12, n. 2, p. 297-320, 1998.

OLIVEIRA, G. As políticas de proteção tarifária e estímulo industrial face à inserção internacional brasileira: uma análise de economia política com dados em painel. **Revista economia**, Brasília, v. 12, n. 3, p. 517-551, set./dez. 2011.

OLIVEIRA, I. T. M. **A política comercial externa brasileira: uma análise de seus determinantes.** São Paulo: Saraiva, 2013.

OLIVEIRA, I. T. M.; GONÇALVES, S.; SOUZA, A. M. **Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul.** Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1.477).

PEREIRA, L. V. A nova onda de regionalismo: reflexões para a agenda de acordos comerciais do Brasil. *In*: BONELLI, R.; PINHEIRO, A. C. **Ensaio Ibre de economia brasileira.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. v. 1, p. 137-164.

SILVA JUNIOR, G. **Ensaio sobre grupos de interesse e política comercial endógena.** 2004. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

SILVA, I. É. M.; BEZERRA, J. F.; LIMA, R. C. Análise da relação entre importações e produtividade: evidência empírica para a indústria de transformação do Brasil. **Revista de economia contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 62-87, 2012.

SOARES DE LIMA, M. R. Aspiração internacional e política externa. **Revista brasileira de comércio exterior**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 82, p. 4-19, jan./mar. 2005.

SZPAK, C.; TUSSIE, D. Policies and instruments employed by Argentina and Brazil. *In*: Evenett, S. J. (Ed.). **Not just victims: Latin America and crisis-era protection – the 13th GTA report**. London: CEPR, 2013.

THORSTENSEN, V. China e EUA – de guerras cambiais a guerras comerciais. **Política externa**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 11-35, dez. 2010.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Non-tariff measures: evidence from selected developing countries and future research agenda**. Geneva: United Nations, Dec. 2010.

_____. **A preliminary analysis on newly collected data on non-tariff measures**. New York; Geneva: United Nations, 2013. (Policy issues, n. 53).

WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. **Mega-regional trade agreements: game-changers or costly distractions for the world trading system?** Geneva: WEF, July 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/iBLX2R>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

WORLD BANK. **World development indicators**. Washington: World Bank, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/WKqDL5>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **World trade report: 2007**. Geneva: WTO, 2007.

_____. **Trade Policy Review – Brazil**. Geneva: WTO, 2009.

_____. **Trade and public policies: a closer look at non-tariff measures in the 21st century**. Geneva: WTO, 2012. (World Trade Report).

_____. **Report of the committee on anti-dumping practices**. Geneva: WTO, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/nsqyyo>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. **Trade Policy Review – Brazil**. Geneva: WTO, 2013b.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Barbara Pimentel (estagiária)

Jessyka Mendes de Carvalho Vásquez (estagiária)

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/14,4 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Papelão paraná 1000g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

