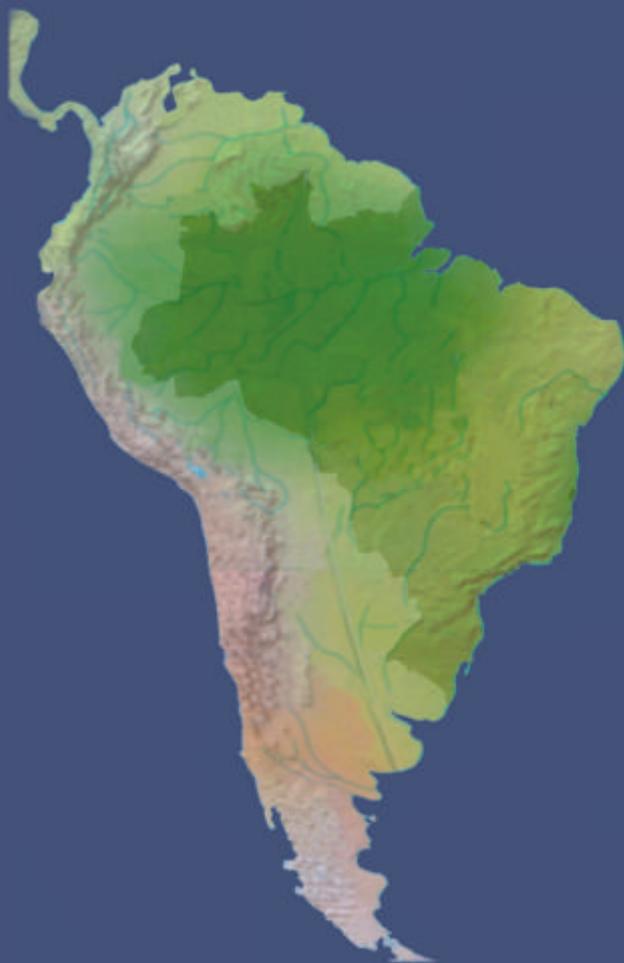


Cooperação Técnica BID – Ipea

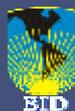
**FORTALECIMENTO DA
FUNÇÃO AVALIAÇÃO
NOS PAÍSES DA
AMÉRICA DO SUL**



RELATÓRIO TÉCNICO

**Brasil: uma Análise do
Plano Plurianual – PPA
2000/2003**

Michal Gartenkraut



ipea

Cooperação Técnica BID – Ipea

**FORTALECIMENTO DA
FUNÇÃO AVALIAÇÃO
NOS PAÍSES DA
AMÉRICA DO SUL**

RELATÓRIO TÉCNICO

**Brasil: uma Análise do
Plano Plurianual – PPA
2000/2003**

Michal Gartenkraut



ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Guilherme Gomes Dias

Secretário-Executivo – Simão Cirineu Dias



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete

Luis Fernando de Lara Resende

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Eustáquio José Reis

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Gustavo Maia Gomes

Diretor de Administração e Finanças

Hubimaier Cantuária Santiago

Diretor de Estudos Setoriais

Luis Fernando Tironi

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Murilo Lôbo

Diretor de Estudos Sociais

Ricardo Paes de Barros

Cooperação Técnica BID – Ipea

**FORTALECIMENTO DA
FUNÇÃO AVALIAÇÃO
NOS PAÍSES DA
AMÉRICA DO SUL**

RELATÓRIO TÉCNICO

**Brasil: uma Análise do
Plano Plurianual – PPA
2000/2003**

Michal Gartenkraut



**MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO**

ipea



Brasília, 2002

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2002

Gartenkraut, Michal

Brasil : uma análise do Plano Plurianual – PPA 2000/2003 : relatório técnico / Michal Gartenkraut. – Brasília : Ipea, 2002.

85 p.

Cooperação Técnica BID-Ipea: Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul.

1. Projetos de Desenvolvimento. 2. Análise de Projetos. 3. Planos Plurianuais. 4. Políticas Públicas. 5. Avaliação Econômica. 6. Brasil. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 338.981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A produção editorial desta publicação foi com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, via Cooperação Técnica ATN/SF-5574-RG, a qual é operacionalizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, por meio do Projeto BRA/97/039.

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

PREFÁCIO

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO 13

1.1 Objetivos e escopo 13

1.2 Aspectos históricos e metodológicos 14

1.3 Organização do Relatório 19

CAPÍTULO 2

O ESTUDO DOS EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO 21

2.1 Principais resultados do Estudo 22

2.2 Pressupostos metodológicos 25

2.3 A visão estratégica 2020 30

2.4 Definição e delimitação geográfica dos Eixos 31

2.5 Portfólio de Investimentos 42

2.6 Processo de validação dos resultados 56

CAPÍTULO 3

O PLANO PLURIANUAL 2000/2003 57

3.1 Principais inovações conceituais 58

3.2 O processo de elaboração 60

3.3 A implementação do PPA 61

CAPÍTULO 4

CONCLUSÕES 69

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 75

APÊNDICE I. Legislação 79

APÊNDICE II. Programa Brasil em Ação: lista dos empreendimentos 79

APÊNDICE III. Elementos do Estudo dos Eixos 83

APRESENTAÇÃO

A parceria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), instrumentalizada por meio da Cooperação Técnica ATN/SF-5574-RG, operacionalizada pelo Projeto Pnud/BRA/97/039, tem por objetivo apoiar a implementação de sistemas de avaliação de políticas públicas como instrumentos de gestão governamental, pela articulação de marcos conceituais, metodológicos e parâmetros de avaliação aplicáveis à administração pública.

A ênfase conferida às ações dirigidas ao fortalecimento da função avaliação decorre da preocupação em estimular a modernização do setor público, para o estabelecimento de políticas e programas eficientes e eficazes, por meio do melhoramento das capacidades de seus quadros técnicos e diretivos na preparação, execução e avaliação das ações e responsabilidades no campo das políticas públicas.

O BID, por intermédio do seu Escritório de Avaliação (Office of Evaluation and Oversight – OVE/BID), que é vinculado à presidência da Instituição, estabeleceu com o Ipea o presente Projeto de Cooperação Técnica, com a participação da Secretaria de Planejamento e Investimentos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil, bem como do Ministério do Planejamento e Cooperação do Chile, e do Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento de Programas Sociais (Siempre), da Secretaria de Desenvolvimento Social da Argentina.

O conjunto dos trabalhos que deram origem à coletânea de relatórios de pesquisa é um esforço para o melhor entendimento das experiências recentes, desenvolvidas em âmbito governamental na América do Sul, sobre a importância e uso da função avaliação como instrumento de decisão. Espera-se que esta publicação possa ser útil para a implementação ou melhoria dos sistemas de avaliação da gestão pública nos diferentes países da região.

Ao publicar os resultados da Cooperação, o Ipea e o BID acreditam estar contribuindo para fomentar o debate e o desenvolvimento da cultura de avaliação, proporcionando, assim, com o uso eficiente dos resultados de sua prática, a otimização dos recursos e a maior transparência da ação governamental.

Roberto Borges Martins
Presidente do Ipea

PREFÁCIO

A importância dos estudos e pesquisas de avaliação para o aprimoramento das políticas públicas, e para a gestão mais eficiente, vem sendo reconhecida pelos gestores governamentais de diferentes países, principalmente a partir da década de 1990.

No encontro realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na cidade de Cartagena, em 1994, o Office of Evaluation and Oversight – OVE/BID, ligado à presidência da Instituição, recebeu dos países participantes a recomendação de dar prioridade à discussão e à construção de uma nova visão para o exercício da função avaliação. A movê-los, a consciência de que a democratização do Continente Americano conduzia, em seu bojo, não somente a multiplicação e a maior relevância dos atores sociais, mas também, em igual relevo, a percepção do inadequado conjunto de pressupostos e mecanismos com os quais o Estado vinha conduzindo a transparência de seus atos – e de como realizava seus procedimentos avaliativos e práticas de gestão.

A importância de repensar e fortalecer a atividade da avaliação fica clara no entendimento de ser essa função distinta das atividades de controle e acompanhamento da execução de projetos setoriais, enfocados isoladamente. Mas, sobretudo, por ela se constituir no objetivo do acompanhamento dos resultados e dos processos de sua consecução, observando de forma continuada a efetividade das estratégias e políticas públicas – de seus programas, projetos e sistemas –, dando oportunidade à revisão tempestiva dos procedimentos de decisão, gestão e aplicação de recursos.

Esse novo conceito permite, além da garantia de uma gestão mais eficiente, a sensibilidade, durante o próprio processo de execução, dos graus de atendimento dos objetivos que justificaram as prioridades estabelecidas, possibilitando a adoção de ações que maximizem a eficácia e a eficiência conjunta da ação governamental. As tecnologias disponíveis ofertam as condições técnicas necessárias à implementação das políticas públicas, que, ademais, possibilitam à administração pública prestar contas de seus atos, no exercício imperativo de transparência em suas decisões.

O passo fundamental dessa transformação está no rompimento do foco de atenção do Estado em um modelo burocrático para um modelo centralizado nas necessidades do cidadão e, conseqüentemente, com a ênfase se deslocando da eficiência para a eficácia na obtenção dos resultados.

A maior importância passa a ser a capacidade de o Estado catalisar e facilitar a dinâmica econômica, conferindo-lhe sustentabilidade, ao tempo em

que promove a vitalização dos sistemas garantidores da proteção social, arbitrando o conflito, inerente, entre a melhor adequação dos fatores necessários ao dinamismo econômico e as tendências desqualificadoras que lhe são próprias.

Tal enfoque inclui permanente ajuizamento entre os objetivos a realizar e como seus aparatos se colocam e operam os meios necessários para alcançá-los. As ações de governo serão relevantes e sustentáveis econômica e socialmente à medida que se evidenciem tanto a sua eficácia para superar os obstáculos ao suficiente funcionamento dos mercados, ou para assegurar o melhor equilíbrio de oportunidades sociais, quanto sua efetividade e eficiência para fazê-lo pelo melhor emprego dos meios que lhe são adjudicados.

Esse é um dos escopos imediatos dos sistemas de avaliação das políticas públicas. Entretanto, a esses sistemas se atribui, hoje, um papel ainda mais decisivo, de caráter imediato: o de contribuir para conferir melhor visibilidade ao processamento de políticas públicas – desde sua iniciação até os passos finais de sua implementação –, instrumentando seu controle social e o reconhecimento de sua pertinência e eficácia.

O processo de avaliar objetiva, portanto, melhorar a capacidade de gestão do Estado, por meio de informações e análises que permitam a maior efetividade de suas ações e formulação estratégica – propiciando a melhor gerência, pelas melhores condições para a concepção do planejamento, pela maior eficiência alocativa, e pela integração entre os esforços de cunho privado e governamentais.

É nesse alvo que se impõe a cuidadosa revisão dos procedimentos, instrumentos e métodos, sem desqualificar as experiências passadas, dos mecanismos de acompanhamento e avaliação dos governos dos países da região, mas, principalmente, a extrair dessa experiência de revisão, e de observação de suas limitações e lacunas, pauta para a viabilização de condições oportunas e adequadas. Dessa forma, possibilita-se que as organizações incumbidas de seu desenho e operação se empenhem em amplo esforço de inovação, integrando-se aos processos de modernização dos aparatos de governo, em harmonia aos novos conceitos que se praticam, com a adoção de estilo de gestão e transparência exigido por nossas sociedades.

Nesse sentido, o BID – cuja estratégia global tem por eixo a modernização do Estado, o desenvolvimento social e o apoio ao setor privado – vem incrementando suas ações neste campo por meio da “Oficina de Avaliação”, que, por sua vez, tem por escopo reforçar ou criar sistemas de acompanhamento e avaliação por resultados. Tal concepção é considerada uma das mais apropriadas para obter dos processos avaliativos contribuições efetivas para melhorar a eficácia e a eficiência governamental no desenho e na gestão de políticas públicas.

Integrando-se a esse movimento, os governos da Argentina, Brasil e Chile vêm atribuindo prioridade ao fortalecimento da função avaliação nas suas instâncias de governo, promovendo incentivos para adotar a avaliação como instrumento de gestão pública – dentro do contexto de suas respectivas reformas estruturais, da correspondente redefinição do aparato e funcionamento das instituições públicas e da construção de novas relações entre os países da região.

Em conseqüência, com o apoio de recursos do BID, propiciados pela presente cooperação técnica regional, foi implementado o Projeto Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul, visando aos seguintes objetivos:

- analisar os avanços no campo da avaliação – incluindo o marco legal e institucional de sistemas – na Argentina, no Brasil e no Chile, e elaborar recomendações para o seu fortalecimento e para possíveis aplicações desses avanços em outros países;
- promover o intercâmbio de experiências de caráter técnico e político sobre as fases de desenho, implementação, funcionamento e impacto dos diferentes sistemas de avaliação da gestão pública e de seus resultados; e
- disseminar informações sobre o uso da avaliação como instrumento integrante da gestão pública.

Para isso, cada um dos três países elegeu um de seus organismos públicos envolvidos com essas questões: no caso argentino, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento de Programas Sociais (Siempro)/Secretaria de Desenvolvimento Social; no caso do Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e, no caso do Chile, o Ministério de Planejamento e Cooperação (Mideplan).

A dinâmica dos trabalhos partiu da análise e discussão da experiência desses três países, mediante a realização de estudos de caso e o desenvolvimento articulado de marcos conceituais, metodológicos e de parâmetros de avaliação da gestão pública, ao fim dos quais foram realizados seminários para discussão, divulgação e disseminação para envolvimento de outros países da região.

Os estudos realizados – Brasil, Chile e Argentina – foram sistematizados no objetivo de recolher deles os principais pontos da experiência desenvolvida no tema, para que se ressaltassem os aspectos metodológicos que pudessem servir de subsídios aos demais países da região, além da identificação de exemplos positivos ou de restrição – seja na aplicação das indicações de metodologia, seja na análise das condicionantes de gestão que influíram com maior relevo na obtenção dos resultados alcançados.

Como forma de relacionar e analisar os aspectos evidenciados nos três estudos de caso, foi feito o levantamento das indicações existentes sobre o tema em diversos outros países. Também foi procedido o estudo dos documentos relativos à avaliação existentes no âmbito do BID e do Bird.

A presente coletânea de Relatórios de Pesquisa reúne alguns dos resultados dos estudos realizados no âmbito desta parceria do Ipea com o BID, instrumentalizada pela Cooperação Técnica ATN/SF-5574-RG. Buscou-se a coesão nos três volumes, sem, contudo, comprometer-lhes as respectivas identidades e as formas de investigação e de discussão de seus resultados, parciais ou finais.*

Assim, o Relatório Técnico *Eficiência e Eficácia da Ação Governamental: uma Análise Comparativa de Sistemas de Avaliação*, de autoria de Ricardo Toledo, realiza um esforço de sistematização sobre os entendimentos dos autores dos diferentes documentos analisados. É o texto resultante do estudo de identificar “lições”.

Um documento sobre o caso brasileiro selecionado para publicação, pela oportunidade, é o Relatório Técnico *Brasil: uma Análise do Plano Plurianual – PPA 2000/2003*, preparado por Michal Gartenkraut, que apresenta os referenciais e principais resultados utilizados para a elaboração do PPA 2000/2003, tendo como ponto de partida o estudo da realidade nacional e o potencial de desenvolvimento expressos no estudos sobre eixos de desenvolvimento.

O Relatório Técnico intitulado *A Avaliação de Programas Públicos: Reflexões sobre a Experiência Brasileira*, elaborado por Pedro Luiz Barros Silva e Nilson do Rosário, trata do tema da Gestão Pública. Aprofunda a abordagem dos objetivos da reforma administrativa realizada pelo governo brasileiro na última década, referenciado em informações sobre os ajustes realizados em outros países sobre esse tema.

No desenvolvimento das atividades da Cooperação, ressalta-se a crucial e permanente presença de Francisco Guzman, principal motivador da proposta e responsável pela condução do Projeto no âmbito da OVE/BID. Da mesma forma a Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento (Dicod), do Ipea, conduziu a execução dos trabalhos, articulando entidades e especialistas envolvidos, nas pessoas de Murilo Lôbo, seu Diretor, e de Persio Marco Antonio Davison, na Coordenação Técnica.

Espera-se que a leitura desses Relatórios Técnicos estimule reflexão e discussões em torno da atividade avaliação no bojo das políticas públicas.

* Tais resultados, entre outros dados, estão disponíveis no site: www.iadb.org/roundtable/network.klm. A divulgação dessas atividades pretende estimular o debate e estruturar uma mesa permanente.

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

Este documento é o Relatório Final do Estudo intitulado “Uma Análise Complementar do Caso Brasileiro – o PPA 2000/2003”, no âmbito do Projeto Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul, que conta com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) com a coordenação do Ipea.

O Projeto em que este Estudo se insere está sendo executado mediante a realização de três estudos de caso, a partir das experiências do Chile, da Argentina e do Brasil em sistemas de informações de acompanhamento e avaliação de suas políticas públicas, especificamente quanto à abordagem em que tais sistemas têm sido utilizados como ferramentas para apoiar as mudanças para um modelo de gestão baseado em resultados. Os três estudos de caso estão sendo realizados levando-se em conta os pontos peculiares e comuns, que possam ser aplicáveis dentro da realidade de cada país.

A contratação do presente Estudo fundamenta-se na necessidade de uma análise complementar que envolva o caso brasileiro, no sentido de indicar aspectos conceituais e metodológicos utilizados na elaboração do novo PPA 2000/2003, relevantes ao seu gerenciamento, em especial no contexto da avaliação.

O presente documento incorpora as críticas e os comentários em torno das questões avançadas em uma versão preliminar, aprofundando e expandindo em relação aos temas intencionalmente omitidos e/ou tratados de forma mais superficial naquele relatório.

1.1 Objetivos e escopo

O objetivo deste Estudo é identificar aspectos conceituais e metodológicos utilizados na elaboração do novo Plano Plurianual (PPA), a vigorar no período 2000/2003, em especial aqueles que podem contribuir de modo importante para o fortalecimento da função avaliação.

Sendo, por definição, de natureza complementar, o Estudo não pretende fornecer uma análise completa e exaustiva sobre tema tão extenso quanto complexo. Sua leitura, portanto, deve ser realizada em conjunto com as demais publicações do Projeto, notadamente o relatório anterior sobre a experiência brasileira, de outubro de 1998, descrita na síntese de março de

1999.¹ Esse trabalho, elaborado em contexto temporal distinto do atual, contemplava basicamente o Plano Plurianual anterior, que vigorou em 1996/1999, focalizando sua análise no caso do Programa Brasil em Ação. De fato, na época de sua elaboração, o PPA 1996/1999 e, portanto, o Programa Brasil em Ação, estavam então em plena execução, somente finalizada em dezembro de 1999.

Neste Estudo, a ênfase desloca-se para a análise de informações que não estavam disponíveis à época de elaboração daquele relatório, ou seja, do novo PPA 2000/2003, cujo Projeto de Lei somente foi encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 1999, juntamente com a proposta orçamentária para o ano de 2000. Assim, no momento em que o relatório de outubro de 1998 era editado, o processo de elaboração formal do PPA 2000/2003 estava ainda por ser iniciado. Ademais, inúmeras definições importantes do ponto de vista da gestão do novo PPA somente foram adotadas ao longo do ano seguinte.

Em resumo, o escopo deste Estudo encontra-se delimitado por dois parâmetros: de um lado, focaliza-se o âmbito do PPA 2000/2003; de outro, são revisitados os principais aspectos conceituais e metodológicos empregados na sua elaboração, em especial a incorporação dos resultados obtidos no desenvolvimento do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

A documentação básica analisada envolve principalmente a legislação pertinente, os relatórios do Estudo dos Eixos, bem como documentos internos do Ministério do Planejamento relativos à elaboração do PPA. Cabe notar que, ao longo de boa parte da execução deste trabalho, enquanto a Lei do novo PPA ainda não se encontrava aprovada, a referência básica utilizada foi o respectivo Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 1999.²

1.2 Aspectos históricos e metodológicos

O novo PPA representa uma profunda transformação nas práticas de planejamento do setor público brasileiro, abrindo perspectivas para alterações significativas nas formas de atuação e nos modelos de gerenciamento empregados pelo governo federal. Assim, como pano de fundo, convém dedicar algum espaço para uma breve digressão histórica sobre a evolução recente dessas práticas, buscando relacionar as principais transformações ocorridas nos últimos anos no planejamento governamental. Tal retrospecto histórico é relevante para evidenciar a importância das mudanças

1. Holanda, 1999.

2. As alterações introduzidas ao longo do processo de aprovação no Congresso Nacional são pouco relevantes do ponto de vista deste Estudo.

introduzidas pelo novo PPA e a magnitude e diversidade dos desafios a ser enfrentados na implantação dessas inovações.

No Brasil, a década de 1930 é geralmente identificada como o marco temporal do início da transição entre o já então anacrônico Estado patrimonialista e o modelo de administração pública burocrática, apoiado na legalidade, no profissionalismo, na racionalidade e no formalismo técnico, princípios que se contrapõem às principais características do patrimonialismo, que perpetuou os mesmos vícios herdados do período absolutista, como nepotismo, clientelismo e corrupção. Merece destaque a criação, em 1936, do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp) cabendo mencionar também a instituição, nessa época, da função orçamentária como uma atividade formal permanentemente vinculada ao planejamento.

O novo modelo induz iniciativas de organização das ações governamentais em planos, em geral identificadas com os respectivos mandatos presidenciais. Porém, a efetiva institucionalização do planejamento no âmbito do setor público brasileiro somente ocorre a partir de 1964, com a criação do Ministério do Planejamento (e do Ipea como seu braço técnico-operacional) e com a edição da Lei nº 4.320, que estabelece as normas básicas para a orçamentação e o planejamento governamental.

A substituição do modelo patrimonialista pelo burocrático representou considerável avanço no processo de evolução da administração pública no país, o que resultou na consolidação de um modelo de gestão e de uma burocracia reconhecidamente eficiente e competente. Mas o modelo burocrático produziu excessos de formalismo, centralização e controle, acabando por introduzir um elevado grau de rigidez na administração pública. Com a aceleração do crescimento econômico, liderado pelo Estado, e a conseqüente sofisticação de seu aparelho, tal engessamento revelou-se crescentemente inadequado.

Em razão disso, diversas tentativas de reforma do modelo de administração pública vigente foram implementadas, ao longo do tempo, no sentido de conferir-lhe maior flexibilidade e agilidade, cabendo destacar a reforma promovida no contexto do Decreto-Lei 200, de 1967, um importante marco da transição em direção a um novo modelo, mais ágil e eficaz, de organização das ações do Estado. Entre diversas inovações importantes, tal Decreto alterou substancialmente as relações organizacionais e administrativas do setor público, transferindo uma série de atribuições operacionais à administração indireta e empresarial estatal, sob supervisão dos respectivos Ministros de Estado das áreas afins. Tal desenvolvimento foi fundamental para conformar a gestão pública na fase de crescimento econômico acelerado, conhecida como “milagre brasileiro”, em que o setor público brasileiro desempenhou papel fundamental.

O Decreto-Lei 200 introduziu a classificação funcional-programática, cuja essência persiste até hoje. O novo arcabouço legal previa a organização das ações estratégicas do governo, cobrindo em geral o período do mandato presidencial, em um Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que se desdobraria em planos setoriais e regionais.

Os PNDs, porém, não passaram da terceira geração. O segundo PND foi um ambicioso plano de investimentos em setores básicos da economia, visando a uma segunda onda de substituição de importações, nos setores industriais intermediários e de bens de capital. Elaborado em 1972/1973, às vésperas da primeira crise do petróleo, seu caráter claramente desenvolvimentista contrastava com o ambiente restritivo causado pelo desenrolar dos eventos supervenientes. O terceiro PND, por sua vez, elaborado em 1978/1979, novamente às vésperas de uma crise do petróleo, praticamente não saiu do papel em função da crise da economia mundial, que se seguiu ao segundo choque do petróleo, e que acabou produzindo gravíssima crise cambial, a qual abalou a economia brasileira por muitos anos a partir do início da década de 1980.

Continuam, nessa fase, as dificuldades de integração entre planejamento e orçamento. Os dois campos não falavam a mesma língua, o que inviabilizava a consistência lógica das intervenções do setor público e as chances de se implantar um gerenciamento de execução digno desse nome. Tal quadro, evidentemente, impossibilitava no nascedouro qualquer esforço sério de uma avaliação abrangente da ação pública.

No campo do orçamento, especificamente, a situação continuava a caracterizar-se pela ausência de integração de instrumentos, tendo persistido por muitos anos, no governo federal, a prática de múltiplos orçamentos, como o monetário, o das operações de crédito oficiais, o de investimento das empresas estatais e o da Previdência Social, nenhum dos quais era incorporado ao Orçamento Geral da União propriamente dito, o único diploma legal submetido à apreciação legislativa. Em decorrência, dificultava-se o controle do gasto público pela sociedade e, também, por parte do próprio governo.

A unificação orçamentária conheceu diversos avanços a partir de 1985 com a institucionalização da Secretaria do Tesouro Nacional, o fim da conta de movimento do Banco do Brasil no Banco Central e o virtual encerramento das práticas relativas ao orçamento monetário. Mas a unificação total somente foi alcançada com a incorporação à nova Constituição, promulgada em 1988, das inovações que consolidam o arcabouço geral necessário para a integração e a unificação dos processos de planejamento e orçamentação. A nova Carta constitui marco importante na modernização do setor público no país, formalizando a concatenação, lógica e intertemporal, dos diversos instrumentos, ao dispor normas

para a elaboração e a execução do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Geral da União (OGU).

A conformação de uma administração pública que atenda aos requisitos da sociedade moderna requer a incorporação de novos paradigmas, tais como **desenvolvimento sustentável**, que prevê o equilíbrio dos aspectos econômicos, sociais e ambientais; **planejamento indicativo**, com base no novo papel do Estado; e **gestão empreendedora**, que focaliza a obtenção eficaz e eficiente de resultados, incluindo a promoção de parcerias entre os setores público e privado. Novos avanços nessa direção, entretanto, somente encontraram condições favoráveis mais tarde, principalmente a partir de 1994, com o advento da estabilização econômica.

Ao reduzir a volatilidade das expectativas, a estabilidade desanuviou os horizontes e promoveu um ambiente propício para o planejamento, a implementação de reformas estruturais e a retomada de investimentos. Com efeito, essa nova concepção de administração pública insere-se na perspectiva de redefinição do papel do Estado, que constituiu um dos objetivos estratégicos da nova administração empossada em 1994, e que acabou consolidada, em 1995, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.³

O Plano Diretor prevê formas mais flexíveis de gestão pública, acrescentando aos princípios básicos do modelo burocrático os da orientação para o cidadão, doravante visto como contribuinte e principal cliente da descentralização, da gestão por resultados, da capacitação e avaliação permanentes e da competição administrada.

Cabe salientar que o alcance dessa reforma vai muito além de um aperfeiçoamento do modelo burocrático. O Plano, efetivamente, representa o rompimento com o passado, mudando o foco da ação do Estado do controle de processos, típico do modelo burocrático, para a satisfação das necessidades do cidadão; ademais, a ênfase desloca-se para a eficácia e a eficiência na obtenção dos resultados.

Por implicar o abandono de numerosas tradições fortemente arraigadas na cultura do nosso setor público, a implementação de uma reforma segundo os princípios do Plano Diretor requer a superação de desafios de magnitude não desprezível. De fato, até o momento, não ocorreu na esfera federal a implementação de uma reforma administrativa digna desse nome.

Nas áreas de planejamento e orçamentação, em particular, os avanços vêm sendo atingidos lentamente.

3. BRASIL. Presidência da República, 1995; Bresser-Pereira, L.C., 1997.

De início, um novo modelo de atuação foi objeto de experimento singular: a implementação de um conjunto de projetos, conhecido como Programa Brasil em Ação, que reunia um número selecionado de empreendimentos do PPA 1996/1999. A execução desse Programa permitiu conformar, testar e aperfeiçoar, em escala reduzida, um novo modelo de gestão pública com base nos princípios consagrados no Plano Diretor. O Brasil em Ação constituiu, assim, um experimento de laboratório para muitas das mudanças que acabaram sendo incorporadas mais tarde ao PPA seguinte. O conhecimento desse experimento, portanto, é fundamental para o entendimento das inovações introduzidas pelo PPA.

Mas a origem das mudanças não se restringe apenas ao Brasil em Ação. O processo de preparação do novo PPA prosseguiu com a contratação, ao fim de 1997 e início de 1998, do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento,⁴ visando à identificação de oportunidades de investimento em setores considerados estratégicos ao desenvolvimento econômico-social que pudessem servir de insumos para a elaboração do novo PPA. Esse projeto empregou instrumentos de planejamento estratégico, tomando por base os paradigmas de desenvolvimento sustentável, de planejamento indicativo e de gestão empreendedora, no contexto de uma visão geoeconômica e de parcerias com o setor privado.

A elaboração propriamente dita do Plano Plurianual 2000/2003 adquire formato concreto a partir do fim de 1998, com a edição do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, que formalizou a incorporação ao processo de bases inteiramente inovadoras, contexto no qual merecem destaque três desdobramentos:

- a edição das *Diretrizes Estratégicas da Presidência da República*, referência básica para a elaboração do Plano por parte dos Ministérios;⁵
- a organização de todas as ações governamentais em programas, que passam a constituir, assim, as unidades básicas de estruturação da ação governamental; e
- a harmonização completa do Plano com os Orçamentos da União, a vigorarem para o mesmo período.

O enfoque metodológico deste trabalho está centrado em uma análise do PPA 2000/2003, contemplando principalmente as etapas de preparação para

4. Estudo executado em 1998/1999 pelo Consórcio Brasileira, constituído pelas empresas Booz Allen & Hamilton do Brasil, Bechtel International e o Banco ABN Amro do Brasil, apoiadas por duas dezenas de outras instituições brasileiras, sob contrato com o BNDES, que atuou em parceria com o Ministério do Planejamento.

5. Ver Anexo IV da referida obra.

a sua elaboração, incluindo as fases iniciais de sua implementação e execução. A análise visa principalmente entender a forma pela qual foram geradas as bases conceituais das diversas inovações introduzidas, bem como os seus impactos sobre os aspectos relevantes à gestão e à avaliação.

Tendo em vista que a experiência do Programa Brasil em Ação já foi adequadamente tratada em relatório anterior, o presente documento focaliza o Estudo dos Eixos e a maneira pela qual os seus resultados foram incorporados ao novo PPA. Para isso, torna-se necessário reexaminar os principais resultados e os processos de elaboração, tanto do Estudo dos Eixos quanto do PPA.

Efetivamente, são inumeráveis os avanços conceituais e metodológicos desenvolvidos no âmbito daquele Estudo e que germinaram inovações importantes ao longo da elaboração do PPA, como por exemplo: uma nova forma de definição e delimitação geográfica dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração; a forma pela qual as orientações básicas da visão estratégica e do Desenvolvimento Sustentável foram transformadas em prática de execução do Estudo; a identificação dos empreendimentos estruturantes a partir de uma visão geoeconômica; e o tratamento dado às questões referentes à integração das ações.

Com intuito de evitar confusões que se tornaram frequentes na mídia, cabe destacar, de início, as diferenças entre o Estudo dos Eixos e o PPA. Em primeiro lugar, o Estudo dos Eixos foi elaborado por um consórcio privado, sob contrato e supervisão do governo federal, enquanto o PPA é um documento legal elaborado exclusivamente pelos órgãos e entidades do governo, tarefa para a qual foram utilizados diversos insumos, entre os quais o Estudo dos Eixos. Em segundo lugar, são bastante distintos os escopos enfocados nos dois documentos: enquanto o Estudo dos Eixos cuida **apenas** dos investimentos estruturantes, públicos e/ou privados, em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento econômico-social, o PPA abrange **todas** as ações governamentais. Finalmente, há uma diferença fundamental do ponto de vista dos horizontes temporais: por um lado, o Estudo dos Eixos trabalha com um horizonte de dez anos (ano base 1997); e o novo PPA, por determinação constitucional, limita-se ao período de quatro anos que se estende a partir de 2000.

1.3 Organização do Relatório

Além desta Introdução e dos apêndices, o restante do documento está organizado em três capítulos. O próximo capítulo, o segundo do relatório, é uma síntese dos principais resultados do Estudo dos Eixos. Além dos resultados, a análise enfatiza os aspectos metodológicos e conceituais adotados nesse Estudo e que deram origem a várias inovações que foram consolidadas e aperfeiçoadas no processo de elaboração do PPA.

O terceiro capítulo reúne as análises referentes ao novo PPA para o período 2000/2003, salientando, em especial, as inovações conceituais incorporadas, o processo de sua elaboração e as questões relativas à implementação, com foco nos principais desafios e riscos a ser enfrentados nessa fase do Plano.

Finalmente, o último capítulo cuida das principais conclusões e recomendações que podem ser úteis para a tarefa de implementação do Plano.

O ESTUDO DOS EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO⁶

O Estudo dos Eixos foi contratado no início de 1998 pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), atuando em parceria com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O executor do contrato foi definido mediante uma licitação internacional, que sagrou vencedor o Consórcio Brasileira.⁷

O Estudo dos Eixos apresenta importantes contribuições em várias áreas, incluindo inovações que se estendem do campo conceitual ao metodológico. A própria forma – inédita – de parceria com o setor “privado” para a execução do Estudo é uma inovação digna de nota, propiciando ao governo dedicar-se a sua supervisão, e concentrando esforços nas demais fases do processo de preparação da elaboração do PPA.⁸

O Estudo produziu 24 relatórios, sendo 8 preliminares, 4 semifinais e 12 finais, totalizando mais de 30 mil páginas submetidas aos Contratantes.⁹ Ademais, todos os resultados e informações utilizadas foram inseridos em um banco de dados georreferenciados, que, além de constituir um dos produtos do Estudo, tem importante papel como instrumento da internalização dos resultados do Estudo pelos Contratantes.

De forma geral, o Estudo orientou-se segundo os princípios de desenvolvimento sustentável, adotando, em seu processo, uma abordagem geoeconômica. A concepção metodológica seguiu caminhos inovadores, germinando diversas soluções mais tarde incorporadas ao PPA. Merecem destaque, entre as mais importantes:

6. Este capítulo representa uma visão retrospectiva da experiência, sob o ponto de vista pessoal do autor, que exerceu o cargo de gerente geral do Estudo.

7. O Consórcio era composto por três empresas: a Booz Allen e Hamilton do Brasil, que o liderou, o Banco ABN Amro do Brasil e a Bechtel International. Essas três empresas foram auxiliadas por um número elevado de empresas, instituições de pesquisa e universidades, envolvendo a participação de mais de 300 profissionais com as mais variadas capacitações e experiências.

8. A montagem de uma equipe independente propiciou, igualmente, romper com o paradigma setorial, freqüentemente imposto ao planejamento governamental pela própria forma de organização da administração pública.

9. Ver Anexo dos Estudos dos Eixos para uma listagem completa dos títulos dos relatórios finais.

- a utilização da visão estratégica para definição das diretrizes orientadoras do detalhamento da metodologia, bem como das principais vocações e potencialidades nos diversos espaços;
- a identificação de gargalos e de elos complementares em transportes, visando à definição dos investimentos estratégicos, e sua extensão aos demais setores;
- a integração dos diversos empreendimentos, a fim de maximizar o aproveitamento dos efeitos sinérgicos entre eles, mediante a definição de agrupamentos de investimentos, conceito que constitui a origem da idéia de programa, mais tarde incorporada ao PPA; e
- a abordagem conferida às questões de Desenvolvimento Social, Informação & Conhecimento e Meio Ambiente, tratadas como oportunidades de investimento.

Em razão de sua execução ter ocorrido já na fase final de vigência do Brasil em Ação, o Estudo pôde aproveitar muitas das experiências exitosas daquele Programa. Para uma avaliação mais abrangente do Brasil em Ação, ver o relatório produzido pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, publicado em março de 2000.¹⁰

2.1 Principais resultados do Estudo

O principal produto do Estudo é um Portfólio de investimentos nos setores considerados essenciais ao desenvolvimento social e econômico dos Eixos. A elaboração do Portfólio focaliza os investimentos nos empreendimentos chamados estruturantes – aqueles que, pelo seu poder sinérgico, são capazes de gerar efeitos mais significativos sobre o restante do sistema. Não visa, portanto, à identificação de todas as intervenções necessárias ao desenvolvimento do país.

Coerentemente com a abordagem geoeconômica, os investimentos integrantes do Portfólio foram escolhidos com base em amplo estudo das demandas e necessidades, determinadas em razão da evolução provável das atividades econômicas dominantes, atuais e potenciais, em cada região. A integração dos empreendimentos recebe atenção especial, complementada pela própria organização do Portfólio, na qual os investimentos estão agrupados de acordo com relações sinérgicas entre eles próprios, de modo que se maximize o aproveitamento do capital investido.

O Portfólio, a ser implementado no período 2000/2007, é composto por empreendimentos que totalizam aproximadamente US\$ 229 bilhões, e apresenta uma composição setorial que pode ser observada na tabela a seguir.

10. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

Portfólio: Composição Setorial dos Investimentos

Setores	Por Setor, em US\$ milhões e %	
	US\$ milhões	%
Infra-estrutura Econômica	99.974,1	43,8
Transportes	31.334,5	13,7
Energia	32.827,5	14,4
Telecomunicações	30.800,9	13,5
Infra-Estrutura Hídrica (NE)	5.011,2	2,2
Desenvolvimento Social	112.213,3	49,0
Educação	26.496,0	11,6
Habitação	16.516,3	7,2
Saúde	49.219,7	21,5
Saneamento	19.981,3	8,7
Informação e Conhecimento	2.539,0	1,1
Associados a Atividades Econômicas	1.797,0	0,8
Associados a Projetos de Infra-Estrutura	742,0	0,3
Meio Ambiente	13.806,0	6,1
Gestão de Recursos Hídricos	6.180,0	2,7
Florestas	2.643,9	1,2
Demais	4.982,1	2,2
Total do Portfólio	2,2 228.532,4	100,0

Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Observa-se que os empreendimentos em Desenvolvimento Social constituem a maior parcela, em valor, do Portfólio, em grande medida em razão da magnitude dos investimentos em saúde, que sozinhos representam mais de 20% do Portfólio.¹¹

De maneira geral, os valores correspondentes aos empreendimentos identificados foram estimados em um contexto apenas conceitual, isto é, utilizando-se as melhores práticas e estimativas disponíveis, mas sem que se tenha recorrido a estudos de viabilidade – nem mesmo de pré-viabilidade – na maioria dos casos não disponíveis. Assim, essas cifras devem ser utilizadas,

11. Em uma reflexão retrospectiva, pode-se atribuir esse resultado de certa forma surpreendente à adoção de metas bastante ambiciosas, no caso da saúde, fato que, composto com a extensão do escopo a todos os municípios brasileiros, produziu uma estimativa relativamente vantajada de necessidade de recursos.

sem dispensar os devidos cuidados, como indicações para o planejamento estratégico, as quais deverão ser ainda objetos de aprofundamento nos respectivos estudos de viabilidade.

A distribuição espacial do conjunto de empreendimentos do Portfólio apresenta razoável espraiamento por todas as regiões do país, tendo identificado oportunidades interessantes de investimento em todos os Eixos, como pode ser visto na tabela a seguir, que mostra também uma comparação dessas alocações regionais dos empreendimentos do Portfólio com a participação (atual) de cada Eixo no Produto Interno Bruto (PIB) total do país.

Observa-se que os Eixos de menor importância econômica atual (vale dizer, com menor contribuição ao PIB nacional) são os que recebem, proporcionalmente, o maior volume de recursos. Resultados semelhantes foram obtidos para as estimativas dos principais impactos decorrentes da implementação dos investimentos integrantes do Portfólio.

Portfólio: Distribuição Espacial dos Investimentos

Eixo	Por Eixo, em US\$ bilhões e %		
	Investimentos do Portfólio em US\$ bilhões	em %	% Eixo no PIB Brasil 1996
Araguaia-Tocantins	24.818,5	10,9	6,6
Arco-Norte	1.501,2	0,7	0,3
Madeira-Amazonas	22.020,4	9,6	3,8
Oeste	8.599,1	3,8	2,2
Rede Sudeste	68.063,4	29,8	52,3
São Francisco	22.504,4	9,8	6,1
Sudoeste	12.293,4	5,4	8,4
Sul	30.337,5	13,3	13,3
Transnordestino	33.024,3	14,5	7,0
Nacional	5.370,2	2,3	--
Total do Portfólio	228.532,4	100,0	100,0

Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

O caráter desconcentrador do Portfólio é, de certa forma, marcante, considerando que esse resultado não foi induzido artificialmente, tendo decorrido da aplicação específica da metodologia baseada em uma visão estritamente geoeconômica.

Esse fato é significativo, pois permite vislumbrar que a implementação dos investimentos constantes do Portifólio trará uma contribuição expressiva para a redução das disparidades regionais.

A natureza desconcentradora do Portifólio se mantém mesmo quando se analisa cada um dos setores em separado, fato que se torna expressivo no caso da infra-estrutura econômica, para a qual, na opinião prévia de muitos, a aplicação da visão geoeconômica resultaria em um conjunto de empreendimentos espacialmente concentrado (na região Sudeste).

Um subproduto importante do Estudo é diagnóstico relativamente abrangente dos diversos espaços que compõem o território nacional, tendo em vista as possibilidades de sua integração e desenvolvimento. No entanto, é necessário enfatizar que a elaboração de um diagnóstico completo não fazia parte do escopo do Estudo, nem era o seu propósito final. Assim, os resultados das tarefas referentes à análise e caracterização dos eixos devem ser entendidos dentro do enfoque em que as tarefas foram desenhadas, ou seja, o de buscar a identificação das melhores oportunidades de investimento em cada espaço, nos setores selecionados, que pudessem constituir-se em candidatos plausíveis ao Portifólio de investimentos.

Outro produto importante do Estudo é o Banco de Dados Georreferenciado (BDG), uma base de dados espacializada que incorpora todas as informações e dados utilizados no Estudo, bem como os seus resultados. O BDG é de particular relevância tanto para a internalização dos resultados do Estudo por parte dos Contratantes como para nuclear o desenvolvimento de extensões e aperfeiçoamentos visando a sua expansão.

Também foi elaborado no contexto do Estudo um Portifólio de Empreendimentos Privados Complementares a oito projetos selecionados do Programa Brasil em Ação, em geral de infra-estrutura econômica, apontando ao setor privado as melhores oportunidades de investimento em torno desses projetos.

2.2 Pressupostos metodológicos

No desenvolvimento dos trabalhos do Estudo dos Eixos sobressaem a amplitude e a complexidade das análises, que cobrem uma extensa variedade de aspectos, enfoques, setores de atividades e regiões, abrangendo todo o território nacional. Requisitou, portanto, a utilização de um enfoque multidisciplinar, mediante o emprego de um leque diversificado de técnicas e métodos, quantitativos e qualitativos, e o aproveitamento de experiências domésticas e internacionais, em disciplinas que cobrem vasto campo do conhecimento. Além disso, evidencia elevado grau de interdependência entre as diversas tarefas executadas ao longo do Estudo.

Estudo dos Eixos: Seqüência de Tarefas



Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Essas condicionantes colocaram desafios não desprezíveis no que diz respeito às questões de unidade, equilíbrio, integração e consistência metodológica das abordagens ao longo dos diversos procedimentos adotados.

Um pressuposto importante refere-se às condições macroeconômicas a prevalecer no horizonte do Estudo. O cenário adotado¹² descortina um horizonte relativamente favorável de crescimento econômico, pressupondo, entre outras coisas, a continuidade das transformações estruturais atualmente em curso. Em retrospectiva, o cenário parece plausível, considerando-se o restante do horizonte do Estudo (o ano de 2007) e as evidências de que o processo de mudanças que o fundamenta adquiriu suficiente robustez.

No que diz respeito à espacialização da dinâmica econômica, o enfoque geral adotado pelo Estudo é de que estão criadas as condições para a desconcentração espacial de atividades, em um movimento que deve ser lento e diferenciado, segundo os setores – visão, de resto, corroborada pela literatura recente.¹³ Em termos bastante gerais, podem-se resumir essas suposições da seguinte forma:

- continuidade da expansão da fronteira agrícola, com produção expandido-se em terras cada vez mais distantes dos mercados consumidores, movimento viabilizado mediante a incorporação dos incrementos de produtividade e de melhorias nos sistemas de infra-estrutura econômica;

12. Cenário fornecido pelos Contratantes, elaborado com base em um modelo macroeconômico de consistência multissetorial, cujas hipóteses foram formuladas ao fim de 1997; resultou em um crescimento médio do PIB, no período, de 4,3% ao ano. A mudança do regime cambial, ocorrida no início de 1999, na realidade, fortaleceu os pressupostos adotados.

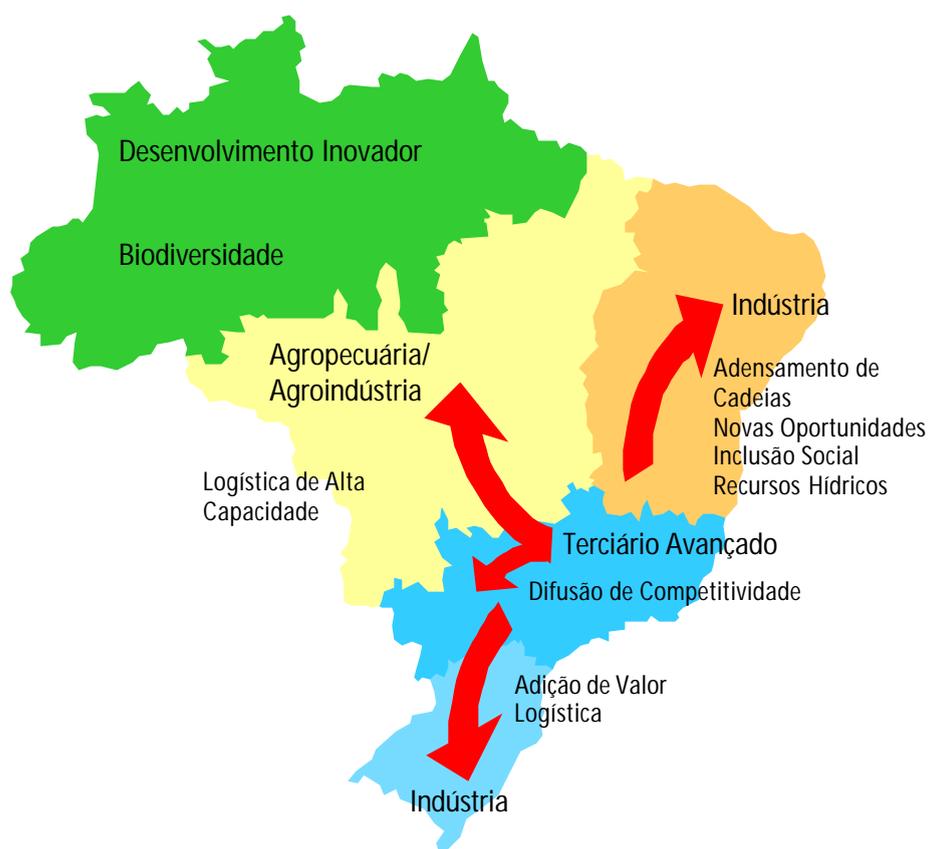
13. Por exemplo: Haddad, P. R., 1998; Pacheco, C. A., 1996; Lavinás, L., García, E. H. e Amaral, M. R., 1997; Diniz, C. C. e Crocco, M. A., 1996.

- migração das atividades secundárias para fora do triângulo São Paulo/Rio/Belo Horizonte, de resto uma tendência que já vem sendo observada. O deslocamento dessas atividades adensará, principalmente, um polígono expandido daquele triângulo, mas movimentos importantes de desconcentração devem ocorrer também nas direções Sul e Nordeste;
- concentração no Sudeste de diversos segmentos do setor de serviços, mormente aqueles que independem de espacialização, e dos ligados às atividades tecnologicamente mais avançadas, dependentes de investimentos em informação e conhecimento – a despeito do expressivo potencial de crescimento em várias regiões dos segmentos dependentes de características geoambientais locais, como é o caso, por exemplo, do turismo.

Ao focalizar os investimentos estruturantes no cenário de intervenção nas áreas de influência dos Eixos, o Estudo pressupõe uma forte capacidade de alavancagem sinérgica desses investimentos no contexto do processo de integração e desenvolvimento. Para isso, o conceito de investimento estruturante é definido como aquele que maximiza os efeitos multiplicadores sobre as demais ações relevantes.

Igualmente importante é o aperfeiçoamento do conceito de Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento, já adotado no PPA 1996/1999, visto como uma nova forma de orientar a ação de planejamento governamental do ponto de vista espacial, permitindo induzir a interiorização do desenvolvimento em direção às áreas potencialmente mais dinâmicas e, ao mesmo tempo, concentrar esforços em áreas e segmentos capazes de gerar efeitos mais significativos sobre o restante da economia.

FIGURA 1
Visão Estratégica: Destaques



Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

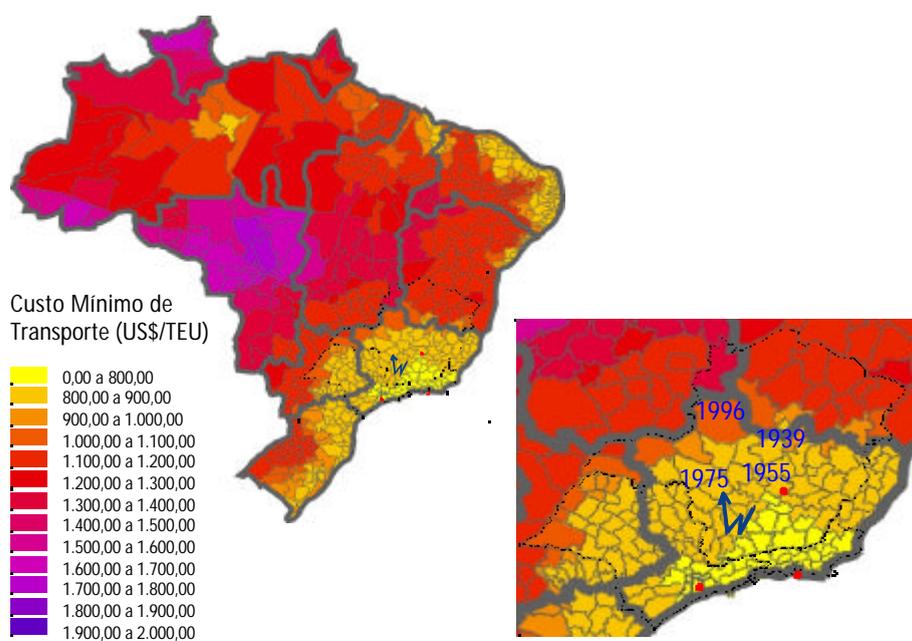
O mapa a seguir constitui uma forma de ilustração da motivação do Estudo, tomando por base a questão do transporte. Pode-se observar a distribuição espacial do custo de transporte para o escoamento da produção a partir de diversas porções do território nacional. Em especial, são apontadas as significativas diferenças regionais, segundo essa dimensão, em prejuízo notadamente dos espaços localizados nas regiões mais remotas e desprovidas de infra-estrutura, como o Centro-Oeste e a Região Amazônica.

O mapa mostra também uma trajetória georreferenciada do PIB brasileiro,¹⁴ indicando tendência de deslocamento justamente na direção dos custos mais elevados de transporte.

É perfeitamente plausível inferir, portanto, que a evolução do processo de desenvolvimento econômico requer uma ação visando à redução das disparidades espaciais dos custos de transporte, sob pena de sua inviabilização.

Estenda-se esse mesmo conceito aos demais setores e tem-se uma visualização de um dos principais objetivos do Estudo dos Eixos.

FIGURA 2
Isocustos de Escoamento e PIB Brasileiro – 1939 a 1996



14. Resultado gentilmente cedido pelo professor C. Azzoni.

2.3 A visão estratégica 2020

O exercício de visão estratégica, com foco em um ano futuro suficientemente afastado no horizonte temporal, foi elaborado com objetivo específico de orientar o detalhamento da metodologia do Estudo, tendo resultado no seguinte conjunto de recomendações:

- assegurar a integração dos Eixos, nos âmbitos nacional e internacional, com vistas à competitividade internacional do país, à redução de disparidades regionais e ao desenvolvimento sustentável. Considerar a integração de regiões como fator de competição internacional, explorando em particular as potencialidades da navegação de cabotagem;
- orientar os investimentos básicos para a geração de novos negócios e novos espaços, tendo, como decorrência, a criação de novos postos de trabalho;
- orientar os investimentos básicos para ampliação da competitividade do país, mediante o aumento do valor agregado;
- destacar a dimensão Informação e Conhecimento – educação, capacitação científica e tecnológica e acesso à informação – em todos os espaços, com vistas à melhoria da qualidade e da produtividade de bens e serviços de interesse econômico, social e ambiental;
- adotar abordagem inovadora na formulação dos investimentos de Informação e Conhecimento, que explore o poder de indução dos grandes investimentos do Portfólio e que proporcione ganhos de tempo nos processos de capacitação tecnológica e de educação da força de trabalho em todos os níveis, em especial nos focos dinâmicos em cada Eixo;
- introduzir inovação tecnológica e gerencial na formulação e na implantação de empreendimentos de Desenvolvimento Social. Explorar as oportunidades geradas pelo crescimento do terceiro setor, a integração de ações setoriais, as organizações em rede e o desenvolvimento local integrado;
- considerar o meio ambiente como área de oportunidades para implantação de investimentos que contribuam, simultaneamente, para o desenvolvimento sustentável e para geração de renda e postos de trabalho;
- considerar a importância crescente do setor de serviços como fator gerador de novos negócios, entre os alvos a que se destinam os investimentos básicos;

- adotar o conceito de rede intermodal de infra-estrutura econômica – transporte, energia e telecomunicações – como investimentos a ser executados de forma integrada e/ou a ser operados de forma articulada, gerando soluções mais econômicas e eficientes;
- considerar a crescente escassez de água no planeta, enfatizando seu aproveitamento sustentável, visando a múltiplas utilizações, no contexto nacional;
- identificar e ressaltar oportunidades de inserção internacional em cada espaço, propiciando diversificação produtiva e agregação de valor, bem como aprendizado tecnológico, gerencial e de mercado da integração internacional;
- destacar o caráter multilateral das relações internacionais do país; e
- destacar a integração do país com a América Latina, em particular com o Mercosul.

Adicionalmente, o rebatimento regional desse exercício produziu recomendações específicas para cada um dos grandes espaços territoriais brasileiros compostos pelos eixos.

2.4 Definição e delimitação geográfica dos Eixos

Em termos espaciais, a diversidade das situações requer uma abordagem ao mesmo tempo abrangente e regionalizada, levando-se em conta as peculiaridades de cada local e equacionando-os em razão das diferenciações existentes. Em países com vastas extensões territoriais, como o Brasil, o processo de planejamento pressupõe a delimitação do território em um conjunto de regiões que devem levar em consideração as peculiaridades locais e as relações sociais próprias.

O processo de delimitação de regiões com fins de planejamento considera os principais fluxos de bens e serviços e a área de influência econômico-social das aglomerações urbanas. Um aspecto importante, mormente em países com amplas áreas ainda pouco ocupadas, é o de **acessibilidade**, que a partir de um certo patamar de ocupação e produtividade passa a ser crucial. No caso brasileiro, no que diz respeito à acessibilidade, a vastidão territorial envolve graus diferentes de homogeneidade.

A ênfase na infra-estrutura de transportes conduz a uma nova formulação do problema regional, no sentido de ampliar o conceito de região na direção do que se poderia chamar de **eixos de integração**. Esses eixos, organizados em torno de vias de penetração de alta capacidade, já existentes ou potenciais,

estruturam áreas que apresentam vantagens competitivas para a promoção do desenvolvimento sustentável, definindo assim grandes porções territoriais que se tornam os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Uma visão evolutiva dessa nova concepção parte dos conceitos de “corredores de exportação” e “pólos de desenvolvimento”, ambos constituindo experiências reconhecidamente duvidosas em termos de promoção do desenvolvimento nas regiões envolvidas.

Uma primeira evolução, essencialmente baseada nos corredores, é o conceito de Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento utilizado no PPA 1996/1999 e que constituiu a base para a formulação do programa Brasil em Ação.

O conceito adotado no Estudo dos Eixos, mais adequado ao planejamento regional, corresponde a uma extensão em relação ao anteriormente utilizado e, de certa forma, incorpora ambos os conceitos. Agora, o Eixo não tem por base apenas uma via de penetração, mas é considerado como uma região de planejamento, para a qual a infra-estrutura de transporte permanece como elemento definidor importante, mas ao qual se adicionam também as potencialidades produtivas e a própria estrutura dada pela rede urbana.

O conceito de Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento utilizado no Estudo dos Eixos pode ser interpretado como uma extensão daquele que foi adotado no Plano Plurianual 1996/1999 e que tem na logística de transporte de alta capacidade seu elemento dominante. No novo enfoque, a essa vertebração principal são adicionados outros planos de análise, que incluem critérios de natureza econômica, social e ambiental, visando definir regiões que, sem prejuízo do enfoque original, constituam também referências para o planejamento.

Apesar de manter a estruturação básica em torno de uma via de transporte de alta capacidade, o Eixo passa a ser visto agora não como uma simples extensão da idéia de corredor, mas como um *locus* privilegiado de integração das ações e um instrumento adequado para o planejamento estratégico.¹⁵

Dado o corte espacial inédito, decidiu-se que a delimitação geográfica dos eixos deveria seguir os limites dos municípios, que são as unidades mínimas que propiciam a obtenção de dados para uma precisa caracterização das novas categorias. No que diz respeito especificamente à questão de disponibilidade de informações, poderia parecer mais adequado, à primeira vista, adotar

15. Por esse motivo, em vez de “Eixo”, talvez uma denominação mais apropriada para essa nova categoria espacial seja “Cinturão” (do inglês: belt).

um corte espacial mais próximo das unidades para as quais se dispõe de uma riqueza maior de informação, que são os estados.¹⁶ Mas, testada, essa alternativa não foi julgada adequada aos objetivos e ao escopo do Estudo, em especial por ser baseada exclusivamente em critérios geopolíticos.

A partição territorial do país em Eixos assim conceituados pressupõe dois procedimentos: o aperfeiçoamento da configuração do conjunto dos eixos sugeridos inicialmente; e a delimitação geográfica da área de influência de cada Eixo.

A definição e a delimitação geográfica dos Eixos envolvem a conformação de um conjunto de **regiões de planejamento**, fragmentando um todo heterogêneo – o território nacional – com a finalidade de compreendê-lo melhor a partir da análise de suas partes. Essas regiões são aqui chamadas de Eixos, em razão de sua estruturação básica ser constituída por uma vertebração de transporte. A conceituação tradicional de Eixo foi aqui ampliada para incluir os princípios norteadores da proposição do Estudo – integração e desenvolvimento – o que privilegia o **princípio da acessibilidade**.

O processo de reconfiguração e delimitação geográfica dos Eixos foi conduzido, basicamente, por meio das seguintes etapas:

- revisita à definição do conceito de Eixo;
- seleção dos aspectos intervenientes na análise decorrentes do novo entendimento conceitual;
- elaboração de um sistema multicriterial de avaliação, considerando três dimensões: econômica, de planejamento e ambiental;
- mapeamento simultâneo dos diversos aspectos de análise, mediante superposição dos respectivos *layers*;
- apresentação de uma configuração experimental, obtendo-se um novo conjunto de Eixos, a partir da interação entre os aspectos mapeados e os múltiplos critérios de avaliação; e
- delimitação geográfica da área de influência de cada Eixo.

Dado um conjunto de Eixos, e levando-se em consideração as características que o condicionam, são estabelecidos os aspectos básicos intervenientes na análise:

- sistema de transporte, como variável importante de apoio logístico;

16. Nos casos em que dados atualizados em nível municipal não estavam disponíveis, informações de abrangência estadual (e de outras esferas) foram utilizadas, mediante recurso a processos de aproximações.

- intensidade dos fluxos de carga nos principais sistemas de transportes, considerando as cadeias produtivas mais importantes do ponto de vista de intensidade de transporte;
- estruturação da rede urbana hierarquizada e polarizada, como síntese das interações sociais espacializadas;¹⁷
- distribuição espacial da produção e presença de focos dinâmicos de expansão, como primeira aproximação da base econômica atual e potencial; e
- condicionantes ambientais, representados pelos ecossistemas, reservas indígenas e unidades de conservação.

Tendo esses aspectos como referência, a análise dos Eixos propostos é realizada com o auxílio de uma Matriz Multicriterial de Avaliação. Os critérios utilizados para isso podem ser agrupados em três grandes dimensões: econômica, de planejamento¹⁸ e ambiental, e estão apresentados no quadro a seguir.

DIMENSÃO	CRITÉRIOS
Econômica	Grau de estruturação da infra-estrutura econômica atual. Potencialidade para transporte de alto desempenho. Grau de estruturação da atividade econômica atual. Potencialidade para expansão da dinâmica econômica. Grau de estruturação urbana. Possibilidade para a promoção de integração nacional.
Planejamento	Possibilidade para promoção de integração internacional. Ausência de concorrência espacial. Dependência de políticas públicas. Grau de importância geopolítica.
Ambiental	Flexibilidade em relação às restrições ambientais. Disponibilidade para uso dos recursos hídricos.

Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

17. Na análise deste fator, foi extremamente útil o estudo sobre a estrutura hierárquica das cidades, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 1994.

18. Critérios ligados diretamente à dimensão de planejamento, como aspectos geopolíticos e dependências de políticas públicas, são considerados com a condição de não prejudicar a viabilidade econômica dos eixos a ser definidos.

FIGURA 3
Critérios para Delimitação – Malha Multimodal de Transporte e Carregamento



Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

FIGURA 4
Critérios para Delimitação – Hierarquia Funcional de Cidades (IBGE)



Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

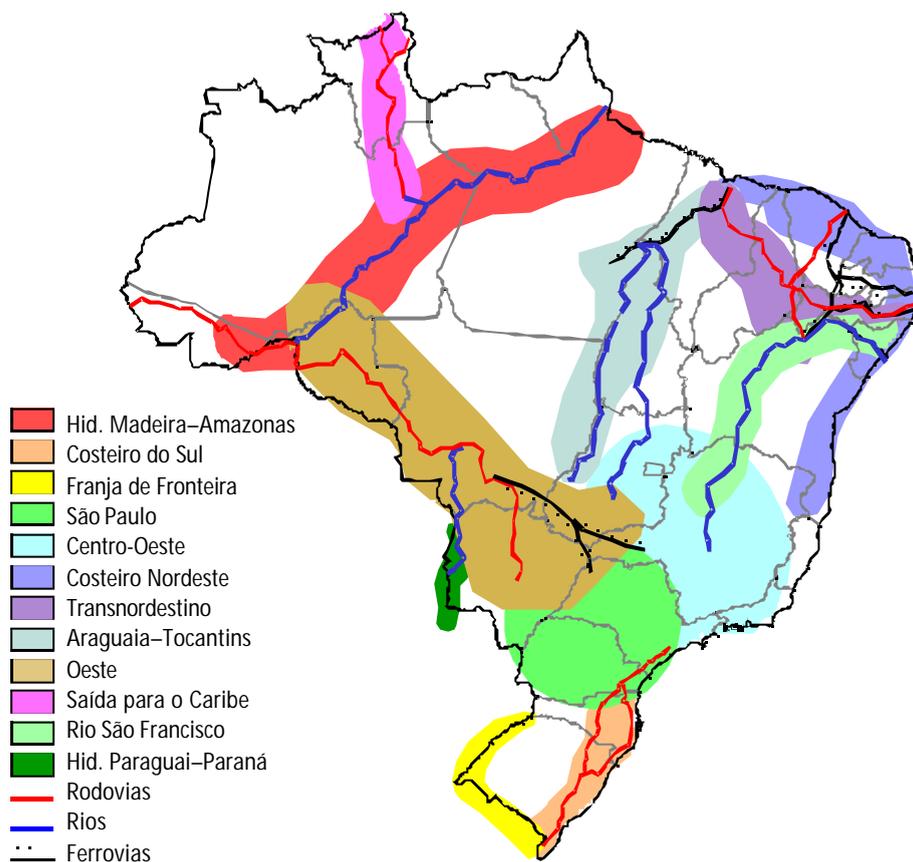
A primeira matriz elaborada contempla a configuração de eixos propostos inicialmente, que correspondem aos utilizados no PPA 1996/1999. Trabalhando em um processo interativo, obtêm-se novas configurações sugeridas ao longo das análises, chegando-se a uma pontuação decorrente das notas auferidas para cada critério. Essa pontuação é então utilizada para aceitar, eliminar ou sugerir novos Eixos, para chegar, assim, ao conjunto de Eixos que servem de objeto da delimitação geográfica.

O processo de delimitação orientou-se por métodos de superposição de critérios, tradicionalmente empregados em análises de planejamento regional, obedecendo a três critérios principais: um primeiro, orientado pela lógica da produção, indicada pelos fluxos de transporte entre pontos de origem e destino das cargas que se utilizam do sistema de transporte estruturador do Eixo; um segundo, que segue lógica do consumo, representada pelo mapeamento da rede hierarquizada de cidades; e um terceiro, de ordem ambiental, que cuida da integridade dos espaços.

A figura a seguir ilustra a configuração de Eixos proposta no Estudo dos Eixos, resultado obtido mediante a aplicação do método de delimitação geográfica exposto,¹⁹ comparado à utilizada no PPA 1996/1999.

19. O mapa corresponde à delimitação preliminar, que foi objeto de validação posterior, tendo resultado em pequenas alterações em relação à figura aqui apresentada. A principal modificação refere-se à inclusão da região do entorno de Belém no Eixo Araguaia-Tocantins.

FIGURA 5
Eixos no PPA 1996/1999



Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

FIGURA 6
Estudo dos Eixos



Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

A delimitação geográfica assim obtida admitia inicialmente limites provisórios, principalmente no caso de algumas situações nas quais permaneceram dúvidas quanto à real abrangência geográfica dos Eixos. Em grande medida, essas situações foram solucionadas ao longo da tarefa de caracterização dos Eixos e análise de sua integração. Mas a delimitação geográfica definitiva somente foi obtida após o processo de validação (ver adiante), quando os resultados do Estudo foram debatidos em todas as capitais do país. Essa foi a referência adotada no PPA, como se observa no mapa a seguir.

FIGURA 7
Critérios para Delimitação – Ecossistemas e Bacias



Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Note-se que, ao contrário do que ocorria anteriormente, a nova concepção de Eixo resultou na partição em regiões contíguas²⁰ que cobre a totalidade do território nacional, e sem admitir superposições.

20. Com uma exceção: o Arco Norte, cuja vertebração de transporte passa pelas Guianas – portanto, fora do território nacional.

Em uma visão retrospectiva, essas condições, impostas pelas exigências da metodologia adotada, mostraram-se restritivas demais. De fato, a grande maioria das áreas de indefinição correspondeu justamente às regiões para as quais o mais adequado seria permitir superposições, incorporando-as a dois (ou mais) Eixos. Tais espaços singulares poderiam constituir-se, assim, em verdadeiros elos de articulação entre os Eixos.

Realizada a delimitação geográfica dos Eixos, a próxima tarefa correspondeu à caracterização e à análise de cada um deles, seguindo um roteiro de análise dos diversos aspectos relevantes ao desenvolvimento e integração: econômicos, sociais, ambientais e relativos a informação e conhecimento. A fim de constituir um diagnóstico de cada um dos espaços, o objetivo principal dessa análise era a identificação dos principais obstáculos ao processo de desenvolvimento econômico-social dessas áreas, que, por sua vez, constituíram a base fundamental para a definição das oportunidades de investimento a ser consideradas para inclusão no Portfólio de investimentos.

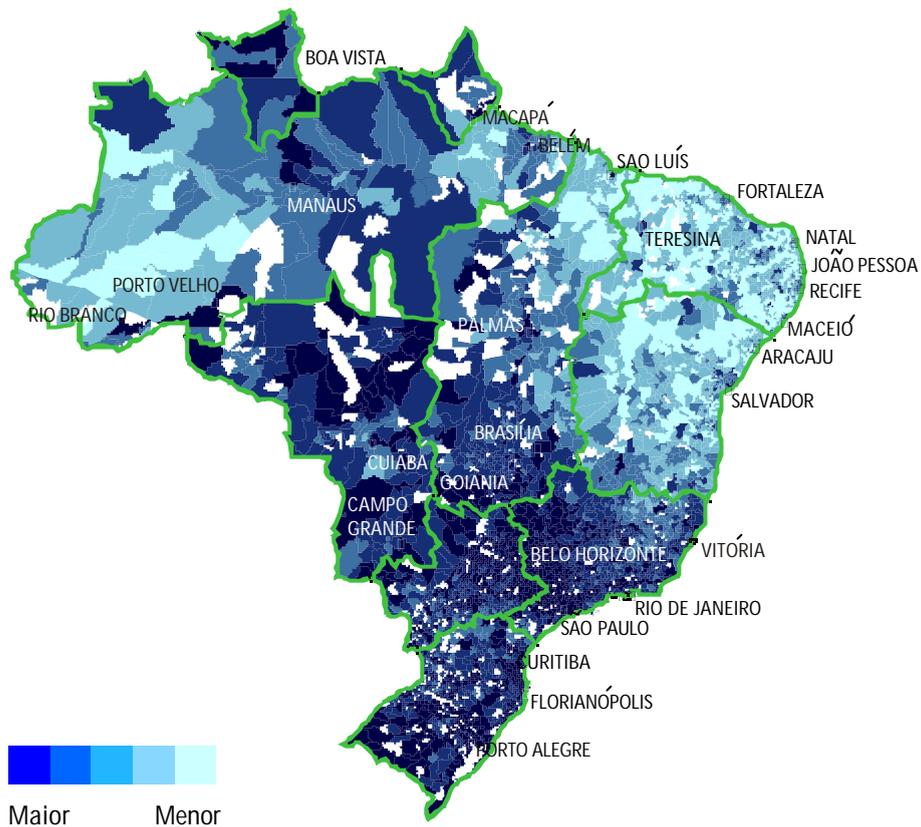
As figuras apresentadas a seguir ilustram o tipo de análise empregada nessa fase do trabalho.

FIGURA 8



Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

FIGURA 9
Índice de Desenvolvimento Humano



Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

2.5 Portfólio de Investimentos

O Portfólio de Investimentos Públicos e/ou Privados em Infra-Estrutura Econômica, Desenvolvimento Social, Informação e Conhecimento e Meio Ambiente é o principal produto do Estudo dos Eixos. A elaboração desse Portfólio visa à identificação de oportunidades de investimento nesses setores²¹ com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social

21. Originalmente, não estavam previstos no Estudo os investimentos em meio ambiente; mais tarde, entretanto, esses empreendimentos foram incorporados ao Portfólio, diante da constatação de sua importância para o Desenvolvimento Sustentável. No caso dos empreendimentos em Desenvolvimento Social e Informação e Conhecimento, o escopo original (que os tratava como contrapartidas dos investimentos em Infra-estrutura Econômica, bem como das principais atividades econômicas) foi ampliado para contemplar o conjunto de todos os municípios e não apenas os centros (a ser) dinamizados pelos empreendimentos.

do país, a melhoria da competitividade sistêmica da economia e a redução das disparidades sociais e regionais. Considerando-se o novo papel do Estado, deseja-se que os empreendimentos incluídos nesse Portfólio, notadamente no campo da infra-estrutura econômica, sejam também atraentes à iniciativa privada.

O Portfólio de Investimentos foi elaborado com base no conceito de Desenvolvimento Sustentável, tendo em vista a integração e o desenvolvimento econômico e social dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Assim, o enfoque metodológico adotado é holístico, o que garante uma abordagem abrangente e sistêmica, propiciando a integração das intervenções nos diversos setores, estratégia que também contribui para a obtenção da máxima rentabilidade sobre o capital investido.

Note-se que, por definição, o Portfólio não visa à identificação de todos os investimentos necessários à integração e ao desenvolvimento. Por exemplo, não são contemplados os investimentos nos setores produtivos propriamente ditos (por exemplo: agricultura e indústria). Embora fora do escopo do Portfólio, esses setores assumem papel fundamental no Estudo, pois constituem as principais fontes de demanda pelos serviços a ser providos pelos investimentos integrantes do Portfólio.

Da mesma forma, a despeito da relativa abrangência, o escopo dos empreendimentos integrantes do Portfólio é também delimitado pelo ponto de vista nacional. Assim, investimentos que podem até ser importantes sob o ponto de vista regional, estadual ou local, podem não se qualificar ao Portfólio. Ademais, considerando a escassez de recursos e a necessidade de maximizar o seu aproveitamento, a seleção de investimentos detém-se nos chamados empreendimentos estruturantes, investimentos que, por apresentarem expressivos efeitos sinérgicos, multiplicadores, são capazes de estruturar o processo de desenvolvimento e integração nos espaços em que se inserem, promovendo assim mudanças significativas da realidade.

No caso da infra-estrutura econômica, é particularmente interessante pensar, nesse contexto, nos diversos gargalos e elos faltantes (ou *missing links*) das respectivas redes, que constituem obstáculos fundamentais ao desenvolvimento e à integração nos espaços em que se inserem. O Estudo adapta esse conceito para os demais setores, adotando a noção de que gargalo corresponde a uma situação na qual a oferta é superada pela demanda. Já um elo faltante pode ser interpretado como um caso particular, extremo, de gargalo, que passa a existir quando se introduz na rede uma ligação hoje inexistente, caso em que a capacidade instalada atual é zero, e a otimização dos fluxos aloca demanda nessa ligação. Nesse caso, por definição, qualquer nível positivo de demanda nessa ligação virtual caracteriza um gargalo.

As oportunidades de investimento em infra-estrutura econômica distribuem-se por quatro setores: transporte, energia, telecomunicações e infra-estrutura hídrica.²²

A identificação dos projetos em transporte contempla uma visão sistêmica, explorando as oportunidades criadas pela inter e multimodalidade, e envolve todas as modalidades de transporte: rodoviário, ferroviário, dutoviário, hidroviário (incluindo navegação interior e cabotagem) e terminais portuários, de armazenagem e aeroportuários.

Os projetos em energia constituem investimentos em gasodutos, em geração hidro e termoelétrica e em linhas de transmissão de alta potência. Encontram-se fora do escopo do Estudo, para efeito da investigação de oportunidades de investimento, os setores de distribuição de energia elétrica, bem como de gás natural (além das *city-gates*).

Os projetos em telecomunicações incluem investimentos nos diversos tipos de telefonia – fixa, móvel e pública –, bem como em comunicação de dados, *trunking* e rádio-chamada e nas redes de conexão de âmbito nacional.

Os investimentos em infra-estrutura hídrica referem-se basicamente à região nordestina²³ e visam à provisão de água de boa qualidade em prazo adequado, contemplando empreendimentos de diversas naturezas, notadamente aqueles que envolvem múltiplos usos da água, em abastecimento humano e irrigação.

Os empreendimentos em desenvolvimento social merecem tratamento diferenciado. Em primeiro lugar, porque o escopo definido pelo Edital para o tema era de certa forma restritivo, tendo sido mais tarde ampliado, ao longo dos trabalhos. Em segundo, porque, mesmo nessa ampliação de escopo, sentiu-se a necessidade de adotar procedimentos bastante seletivos, em virtude da enorme abrangência de escopo do tema. Assim, o Portfólio de Desenvolvimento Social contempla estimativas das necessidades de investimento em empreendimentos considerados estruturantes em educação, saúde, habitação e saneamento. Na versão reduzida do Portfólio, os projetos selecionados são de dois tipos: um primeiro, de magnitude relativamente pequena, que reúne os investimentos de desenvolvimento social associados aos agrupamentos, isto é, os que atendem às necessidades decorrentes da implementação dos projetos de infra-estrutura econômica de transporte e energia; e um segundo, de projetos associados aos Centros Dinâmicos, regiões singulares constituídas por grupos de

22. Originalmente, a infra-estrutura hídrica não estava contemplada no Estudo, tendo sido incluída posteriormente, com foco dirigido ao Nordeste, em razão de sua importância estratégica para os Eixos pertencentes àquela região.

23. A área de focalização para os empreendimentos em infra-estrutura hídrica corresponde basicamente ao semi-árido nordestino, como definido pela Sudene, incluindo-se a porção setentrional do Estado do Espírito Santo.

municípios selecionados, nas quais se desenvolvem, ou desenvolverão, as atividades econômicas dominantes, atuais e potenciais, nos Eixos. Na versão completa do Portfólio, as estimativas referentes ao desenvolvimento social contemplam todos os municípios do país.

Os empreendimentos selecionados em Informação e Conhecimento (I&C) consistem de projetos em qualificação de mão-de-obra, capacitação em ciência e tecnologia e acesso à informação. A identificação das oportunidades de investimento em I&C considerou as principais demandas nessas áreas, decorrentes da dinamização das atividades dominantes nos Eixos.

A abordagem dos empreendimentos em meio ambiente trata o tema como fonte de oportunidades e não somente de restrições, com impactos a ser mitigados. Partindo da avaliação das principais questões ambientais em cada espaço, realizada na análise e caracterização dos Eixos, identifica os programas estruturantes específicos que as endereçam.

A elaboração do Portfólio de investimentos baseia-se nos resultados da análise da dinâmica socioeconômica dos Eixos – e de suas principais questões ambientais e de informação e conhecimento –, que permitiu a identificação dos principais obstáculos ao desenvolvimento e à integração desses espaços. Merece destaque, nesse contexto, a localização das atividades econômicas dominantes, atuais e potenciais, definindo pólos dinâmicos, que constituem os *loci* geradores das demandas a ser atendidas pelos investimentos.

Uma das principais características inovadoras do Portfólio é a sua concepção integrada, fator essencial para atendimento dos paradigmas do Desenvolvimento Sustentável. Em especial, merece destaque o conceito de agrupamento de empreendimentos, uma coleção de projetos agrupados segundo critérios que visam ao melhor aproveitamento das sinergias porventura existentes entre eles.

Assim, parte-se do ponto de vista de que, em razão da possibilidade de exploração de externalidades positivas de diferentes naturezas – econômicas, de mercado e de implementação – um conjunto de investimentos convenientemente agrupado pode responder de forma melhor que as partes que o compõem, atuando isoladamente.

A conformação dos agrupamentos de investimentos constituiu tarefa relativamente complexa e baseou-se em critérios que visavam: melhorar o desempenho sistêmico do agrupamento; promover, de forma integrada, a atração de investidores às oportunidades de investimento interdependentes, servindo também de instrumento de organização desse processo, bem como de *marketing*; facilitar a sua implementação, por meio da garantia recíproca de alocação e mitigação de riscos.

Outro conceito que desempenhou papel importante no processo de elaboração dos agrupamentos de investimentos é o de projeto-âncora – um empreendimento que, pela sua capacidade de gerar externalidades favoráveis em seu entorno, cumpre papel central na conformação do agrupamento. Projetos-âncora não são necessariamente os de maior escala, como poderia parecer à primeira vista, sendo a capacidade sinérgica a sua propriedade mais importante. O conceito foi estendido para acomodar a utilização de empreendimentos que não pertencem ao Portfólio, ou mesmo de acidentes geográficos (como um rio) que se mostraram, em alguns casos, mais adequados a desempenhar o papel de âncora, recebendo, neste caso, a denominação de “âncora-virtual”.

No Estudo, a apresentação do Portfólio está organizada por agrupamentos, e contém uma descrição com informações dispostas da seguinte forma:

- Valor total do investimento.
- Descrição geral do agrupamento, que aborda sua localização geográfica e o papel funcional, relacionado aos obstáculos nos Eixos e às atividades econômicas cujas demandas geram sua necessidade; indicação do projeto-âncora do agrupamento em torno do qual este se viabiliza; e justificativa da forma de agrupamento empregada.
- Para cada projeto integrante do agrupamento, o respectivo valor, as características físicas e os principais parâmetros que o definem, como os relativos a capacidade e operação.
- Os projetos em Desenvolvimento Social e em Informação e Conhecimento associados ao agrupamento.
- As principais conseqüências econômico-sociais decorrentes da implementação do agrupamento, tais como geração de benefícios econômicos, empregos e receita governamental.
- Os impactos ambientais resultantes e formas de mitigá-los.
- Principais aspectos ligados ao financiamento dos empreendimentos.

Em face da natureza conceitual dos projetos e, em muitos casos, das dificuldades relativas à disponibilidade de informações, os valores relativos aos investimentos que compõem o Portfólio devem ser entendidos como montantes gerais de referência, de ordem de magnitude, requeridos para orientação do planejamento estratégico. Seu cálculo envolveu a utilização de parâmetros internacionalmente aceitos, mas sem obedecer necessariamente ao detalhamento de estudos de engenharia, mesmo que eventualmente disponíveis. Dessa for-

ma, a sua utilização em desenvolvimento e/ou implementação de projetos deve ser cercada de cautela, pois certamente exigirá esforços adicionais em termos de estudos de viabilidade e estimativas de custo em um nível de detalhamento bem mais apurado, tarefa que se encontrava fora do escopo do Estudo.

Em virtude das suas peculiaridades, os empreendimentos em Telecomunicações,²⁴ Informação e Conhecimento, Infra-estrutura Hídrica do Nordeste e Meio Ambiente são apresentados como agrupamentos separados. Igualmente em separado são apresentadas as necessidades de investimento em Desenvolvimento Social associadas às demandas das atividades econômicas dominantes nos Eixos.

A identificação dos investimentos requeridos para a superação dos obstáculos passa a constituir a chave para a identificação dos empreendimentos estruturantes. Assim, a projeção das demandas no horizonte de planejamento tem papel central na busca dos principais obstáculos ao desenvolvimento dos Eixos; uma vez que, de forma geral, sua identificação é realizada mediante a comparação das demandas futuras com as correspondentes condições atuais da oferta (estas últimas já incluem os empreendimentos cuja execução está financeiramente assegurada). As soluções concebidas para a superação dessas carências de oferta conformam empreendimentos com alto poder sinérgico, constituindo, assim, as oportunidades procuradas para os investimentos estruturantes.

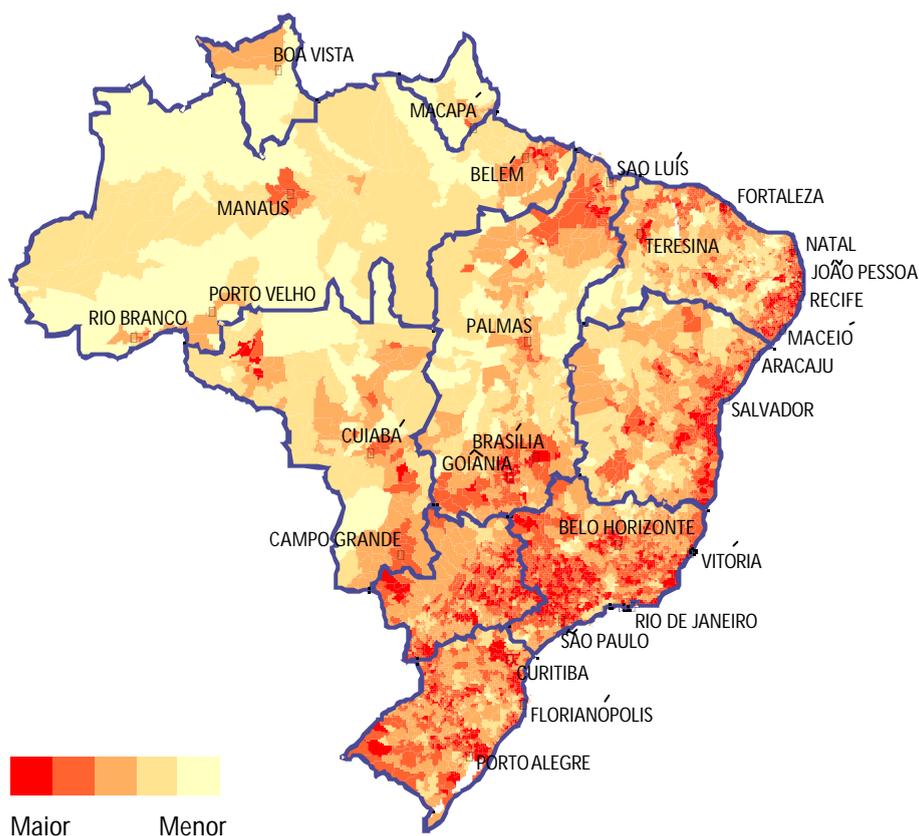
O caso do transporte permite uma compreensão mais adequada da aplicação dessa metodologia. Dada a estrutura das principais demandas por transporte (representadas por linhas de desejo, por produto e por origem-destino, projetadas no horizonte do Estudo),²⁵ o método de busca de gargalos consiste essencialmente em carregar essas demandas na rede multimodal de âmbito nacional e, por meio de um modelo de otimização, escolher os melhores caminhos de transporte, minimizando o custo generalizado de transporte para atender a essas linhas de desejo.

Os carregamentos assim obtidos permitem identificar, em cada modal, os gargalos correspondentes aos elos nos quais a oferta atualmente disponível é superada pela demanda. A obtenção de elos complementares é realizada de forma análoga, simulando-se inserções de trechos hoje inexistentes na rede de transporte, e aceitando-se aqueles que pelo modelo de otimização apresentam carregamento suficiente.

24. Tecnologia de ponta, intensivo em capital, alto nível de risco, curto prazo de amortização, reduzido período de obsolescência tecnológica e privatização recente são características do setor que demandam um perfil distinto de investidor ou patrocinador.

25. Demandas obtidas a partir do estudo das atividades dominantes em cada Eixo.

FIGURA 10
Índice de Pressão Antrópica



Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Uma primeira seleção de projetos candidatos ao Portfólio nasce do confronto desse conjunto de gargalos e elos complementares com os projetos integrantes de um extenso inventário de projetos, compilado a partir de diversas fontes públicas e privadas. Dessa forma, projetos pertencentes ao inventário que constituem soluções para a superação dos obstáculos identificados são pré-qualificados a integrar o Portfólio.

Mas o Estudo não se limitou ao universo de projetos existentes, compilados no inventário. Como diversos gargalos e/ou elos complementares identificados não encontraram pares no inventário, tornou-se necessária a elaboração de

novos projetos, em formato bastante preliminar, concebidos a partir das necessidades indicadas e dimensionados com base em parâmetros da experiência internacional similar.²⁶

Uma das etapas iniciais para a elaboração do Portfólio, portanto, é a montagem de um extenso inventário de projetos de investimento existentes nos setores de interesse. Para isso, foram considerados projetos propostos, em um leque que envolve as suas diversas etapas, estando em um extremo os já em estudo/análise ou aprovação por agências, órgãos, entidades e instituições financeiras, públicas e privadas, e em outro aqueles ainda em fases iniciais de conceituação.

A principal linha de corte utilizada para seleção de projetos candidatos ao inventário foi a existência ou não de fechamento financeiro completo para o projeto. Se o projeto atinge a etapa de fechamento financeiro completo, ele não constitui mais uma oportunidade de investimento e, portanto, deixa de ser um candidato ao Portfólio.

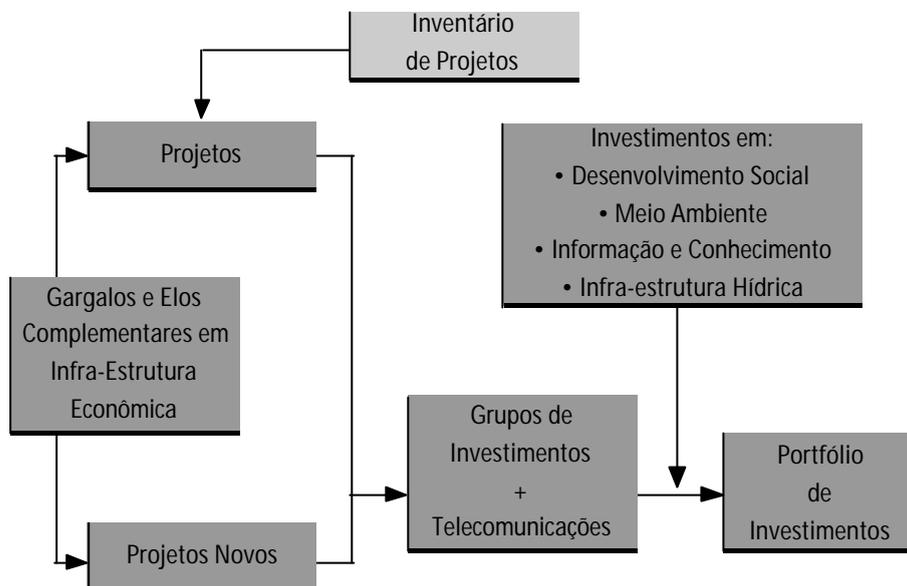
As fontes de informação para a elaboração do Inventário incluem órgãos públicos (ministérios; agências governamentais e regulatórias; empresas estatais; governos estaduais e municipais, e seus respectivos órgãos de desenvolvimento; bancos de desenvolvimento); instituições financeiras públicas e privadas, nacionais e estrangeiras; agências multilaterais e de desenvolvimento; associações empresariais; organizações não-governamentais; empresas privadas; *sítes* na Internet; publicações diversas e notícias divulgadas nos meios de comunicação em geral.

Em seguida, o conjunto de projetos candidatos passa por um filtro de critérios, entre os quais se destacam os de escala e de financiamento. Escalas mínimas foram adotadas segundo parâmetros regionais diferenciados (a escala mínima no Norte/Nordeste, por exemplo, é inferior à do Sudeste). Para efeito do Estudo, empreendimentos que já alcançaram o fechamento financeiro completo, por não mais constituírem oportunidades de investimento, foram incorporados às redes existentes.

Observe-se que o enfoque metodológico empregado resulta em que todo obstáculo identificado, e ainda não endereçado por algum projeto cujo financiamento encontrava-se já fechado, é objeto de tratamento por meio de projeto integrante do Portfólio.

26. O grau de detalhamento dos projetos é bastante diversificado, sendo em muitos casos apenas conceitual. Análises completas de viabilidade econômico-financeira dos projetos estavam fora do escopo do Estudo.

Elaboração do Portfólio de Investimentos



Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Constatou-se que do total de projetos contidos no Inventário, um número razoável apontava a superação de gargalos ou elos complementares em infra-estrutura econômica identificados. Todavia, um número igualmente significativo de obstáculos não encontrou solução entre os projetos incluídos no Inventário, requerendo, assim, a concepção de novos projetos.

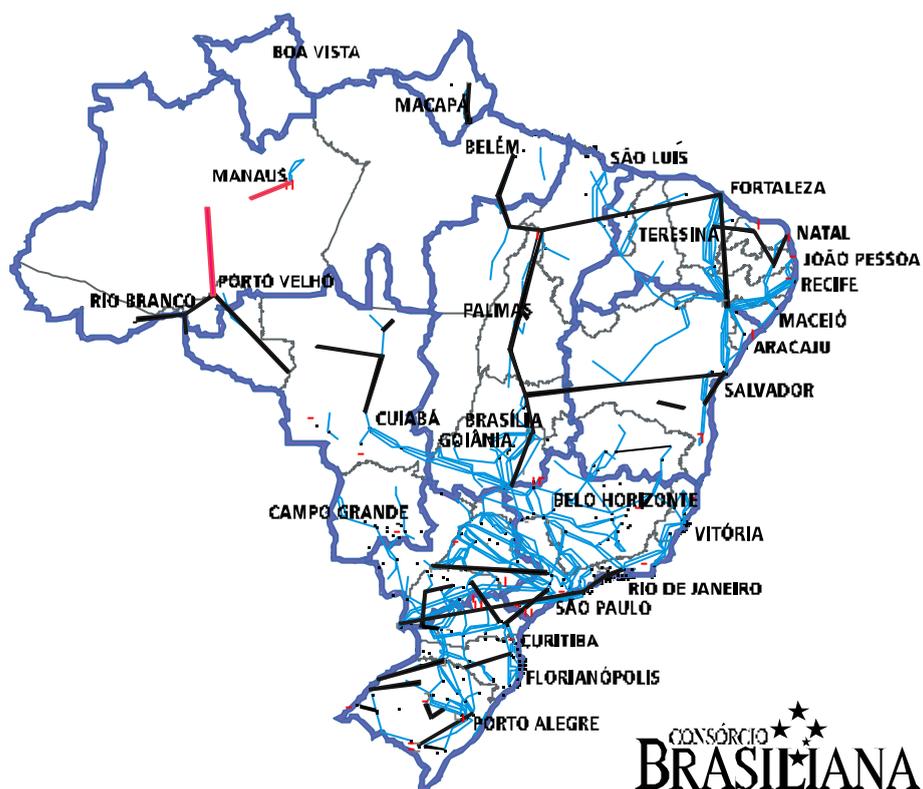
No caso dos projetos de transporte, os modais e as escalas dos projetos de rodovias e ferrovias resultaram das respectivas simulações que identificaram os gargalos e elos complementares. Os projetos de aeroportos, hidrovias, portos, energia e telecomunicações decorreram de análises específicas em cada setor.

FIGURA 11
Projetos em Transporte



Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

FIGURA 12
Projetos em Energia

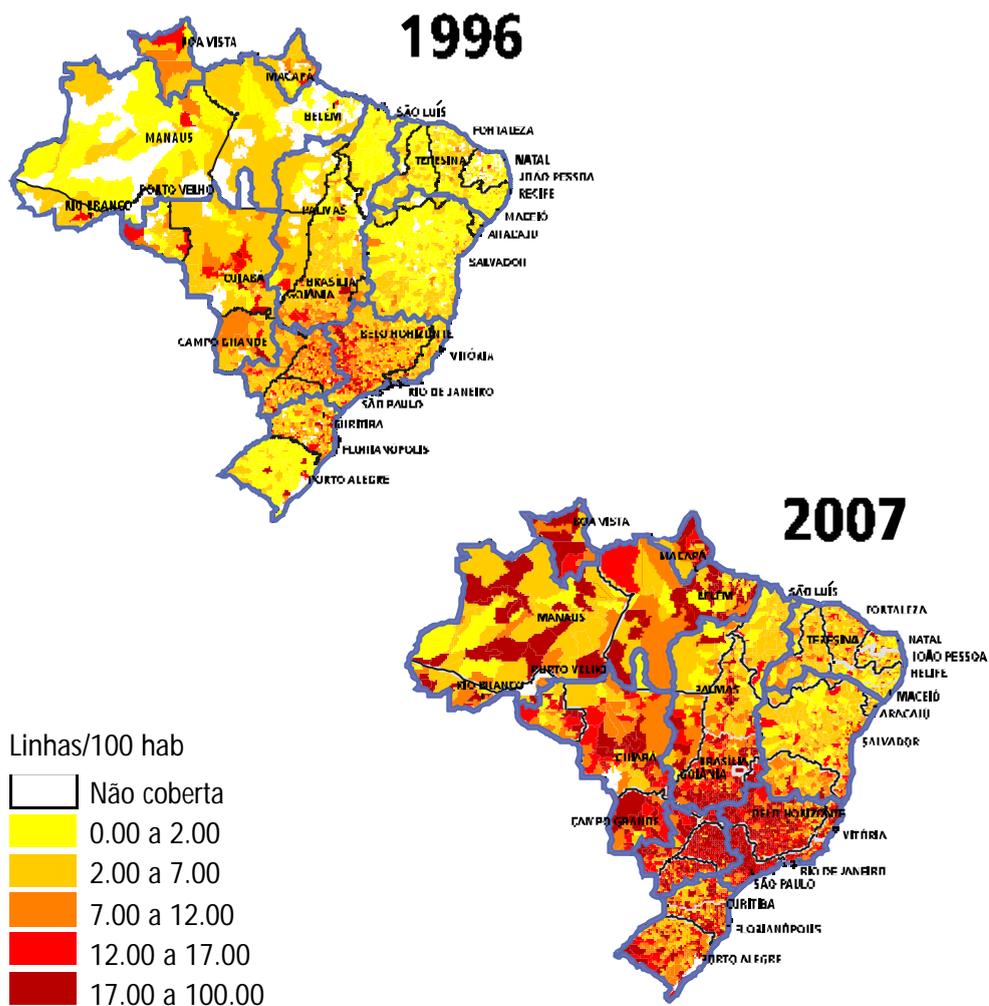


Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Por sua vez, os empreendimentos em energia elétrica não foram estimados da mesma forma, tendo sido utilizados os valores de referência do Plano Decenal de Expansão (PDE) – versão 1998/2007, da Eletrobrás, e outros documentos de planejamento de longo prazo da mesma empresa.²⁷

27. Mais tarde, as informações foram atualizadas com a incorporação dos dados disponíveis pela versão 2008 do PDE. No caso das termoeletricas a gás, essas referências foram complementadas por informações da Gaspetro/Petrobras.

FIGURA 13
Portfólio de Investimentos – Telecomunicações – Densidade Telefonia



Fonte: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

O Portfólio está organizado segundo agrupamentos de projetos de investimento, processo que visa ao maior aproveitamento das externalidades positivas existentes entre os investimentos. No caso dos setores de transporte e energia, os projetos correspondentes estão organizados em agrupamentos (ou *bundles*) de projetos interligados de forma sinérgica.²⁸ Os projetos encontram-se agrupados em torno de um projeto definido como âncora do agrupamento, conceito que serve para facilitar a identificação das sinergias entre os projetos.

Em estágio inicial, os projetos são agrupados pelo critério de sinergia, levando em conta características que fazem que projetos pertençam harmonicamente a um grupo, sistema ou rede. Sinergias verticais (relações entre insumos, produtos e resultados, ou *input-output*, em uma cadeia sistêmica funcional) e sinergias horizontais (utilização de recursos comuns, facilidade de implementação ou operação) são consideradas, visando agrupar os projetos e otimizá-los. Adicionalmente, a técnica de agrupamento de projetos fornece ferramentas de organização e *marketing* e otimiza os impactos e os benefícios dos projetos. O produto dessa fase é um Portfólio de investimentos em infra-estrutura econômica composto de agrupamentos de projetos em transporte e energia.

O processo de agrupamento de projetos inicia-se com a seleção de projetos-âncora. Para qualificar-se a uma âncora, um projeto deve possuir suficiente poder catalítico-sinérgico para justificar a formação de um agrupamento com outros projetos em torno de si. Embora, à primeira vista, essa característica possa associar à idéia de âncora um projeto vultoso, a análise da cesta de projetos disponíveis possibilitou a conclusão de que nem sempre um projeto que catalisa a sinergia dos demais possui tamanho avantajado: freqüentemente pode ser um gargalo ou um elo complementar em um determinado sistema, que o impede de funcionar de forma ideal, prevenindo o aproveitamento máximo de suas condições sinérgicas. Dessa forma, um projeto-âncora é, muitas vezes, um elo estratégico, podendo não merecer destaque em termos de escala, mas desempenhar papel fundamental na viabilização do agrupamento de projetos.

O conceito de âncora é então estendido para incluir empreendimentos que não fazem parte do universo de projetos do Portfólio, seja por serem investimentos já contratados, em execução ou concluídos, ou, ainda, por constituírem elementos geográficos (como, por exemplo, um rio). Nesse caso, os projetos são denominados âncoras virtuais. O conceito de âncora virtual ganha importância no processo de conformação final dos agrupamentos, o que

28. O agrupamento inclui, também, investimentos em Desenvolvimento Social e Informação e Conhecimento induzidos pelos projetos de Infra-estrutura Econômica que o compõem.

permite abranger uma diversidade maior de “forças motrizes” geradoras de sinergia, facilitando assim a formação dos agrupamentos de projetos que compõem o Portfólio.

De acordo com esse ponto de vista, os agrupamentos podem ser classificados em três tipos: grupos de projetos agrupados em torno de um projeto-âncora, projetos agrupados em torno de um projeto-âncora virtual e agrupamentos constituídos por projeto único (*stand alone*).

A sinergia, como critério principal de agrupamento de investimentos, implica a possibilidade de diversos projetos agrupados apresentarem, em conjunto, um desempenho melhor que a somatória dos desempenhos individuais. Existem vários tipos de sinergia, decorrentes dos efeitos de interdependência entre projetos, que podem ser classificadas como horizontais ou verticais. As sinergias horizontais ocorrem, ou predominam, quando recursos ou vantagens são compartilhadas pelos projetos, ao passo que as sinergias verticais ocorrem, ou predominam, quando os projetos se relacionam pela interdependência ao longo da cadeia produtiva, envolvendo, por exemplo, insumos e/ou produtos comuns ou relacionados. Agrupamentos nos quais predomina a sinergia vertical são formados tipicamente por projetos multissetoriais, ao passo que agrupamentos nos quais predomina a sinergia horizontal são, em geral, constituídos por projetos de um único setor.

As contrapartidas de Desenvolvimento Social aos agrupamentos foram definidas tomando-se por base o número de postos de trabalho locais permanentes gerados na operação e na manutenção dos projetos do agrupamento. Já as estimativas das necessidades em Desenvolvimento Social decorrentes do desenvolvimento dos Eixos baseiam-se primordialmente em projeções demográficas realizadas em nível municipal.

A elaboração dos projetos/programas de investimentos em Informação e Conhecimento considerou as demandas por informação e conhecimento derivadas dos investimentos em infra-estrutura econômica, bem como das atividades econômicas dominantes em cada Eixo, identificadas na tarefa de caracterização e análise dos Eixos. A identificação das principais questões ambientais em cada espaço, bem como as atividades econômicas dominantes ali presentes e os empreendimentos em infra-estrutura econômica – os de maior impacto ambiental –, constituem as bases para a elaboração dos empreendimentos em meio ambiente para cada Eixo.

2.6 Processo de validação dos resultados

A versão do Portfólio disponível em abril de 1999 foi submetida ao debate público, em seminários realizados por todo o país entre março e agosto de 1999. Em uma primeira fase, realizada em Brasília, os seminários envolveram o governo federal, contando com a participação de representantes de todos os ministérios, em três reuniões gerais no Ministério do Planejamento, e diversas reuniões específicas, em cada ministério. Na segunda etapa, realizada entre abril e agosto, o processo consistiu-se de apresentações em todas as capitais brasileiras, contando com participação de representantes dos respectivos governos estaduais e municipais e lideranças expressivas das comunidades locais.

Esse procedimento propiciou apresentar à sociedade os principais resultados do Estudo, buscando atender a uma dimensão importante do Desenvolvimento Sustentável – a sustentabilidade política. Ao mesmo tempo, serviu também para validar o Estudo, submetendo-o ao crivo da crítica local, processo que permitiu a correção de diversos erros e a incorporação de várias recomendações relevantes decorrentes dos debates.

Assim, como decorrência das discussões nas capitais, foi organizada, em cada seminário, uma agenda consensual de pontos pendentes, que foi objeto de estudos posteriores. A agenda típica continha tópicos variados, que contemplavam desde a atualização de informações, verificação/correção de critérios e dados, até sugestões de alterações mais profundas, como modificações na configuração dos Eixos ou de projetos e inclusões de novos investimentos no Portfólio.

Os resultados desses estudos, por sua vez, foram levados a novas discussões, que ocorreram em reuniões de retorno, geralmente cerca de vinte dias após a realização do primeiro evento. Assim, além de promover uma atualização de informações, esses estudos complementares resultaram no acolhimento de algumas das recomendações listadas nos seminários, mediante a utilização de procedimentos consistentes com a metodologia adotada no Estudo dos Eixos.

Tratamentos especiais, nesse contexto, mereceram as questões referentes ao papel do Desenvolvimento Social e à infra-estrutura hídrica no Nordeste. No que se refere ao primeiro, decidiu-se ampliar o foco da análise para incluir todos os municípios do país, e não somente os centros dinâmicos, como previsto originalmente. A segunda questão foi item constante de todas as agendas das capitais nordestinas, tendo sido acolhida a sugestão unânime de inclusão de um portfólio complementar de infra-estrutura hídrica na dimensão de infra-estrutura, em razão do reconhecimento da importância estratégica da questão hídrica para aquela região.

O PLANO PLURIANUAL 2000/2003

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento governamental de longo prazo. Em seu formato atual, cobre um período de quatro anos, defasado em um ano em relação ao mandato do chefe do Executivo. Os fundamentos do PPA estão definidos na Constituição Federal, que trata do tema nos artigos 165, 166 e 167 e no artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O exame desses dispositivos revela a enorme importância atribuída ao PPA pelos Constituintes.

O texto constitucional dispõe que o Executivo deve submeter à aprovação legislativa um Plano Plurianual estabelecendo “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Entende-se que a Carta Magna requer a reunião, em um conjunto ordenado, de todas as ações do governo federal que ultrapassam o horizonte de um orçamento, abrangendo todos os investimentos, bem como as despesas necessárias à sua manutenção e operação, e os programas que, embora não caracterizem propriamente investimentos, são implementados ao longo de prazos mais longos do que os contemplados por um orçamento anual.

O texto enfatiza, também, a importância da consistência e integração das diversas ações governamentais de planejamento, subordinando ao PPA todos os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais, bem como os orçamentos.

Igualmente inovador é o tratamento dado pela Constituição à dimensão temporal do planejamento, vez que o encaminhamento do Projeto de Lei do PPA deve ocorrer até o último dia do mês de agosto do primeiro ano do mandato do chefe do Executivo. Assim, o período de vigência do PPA federal encontra-se deslocado em um ano em relação ao mandato presidencial – dispositivo inédito²⁹ e engenhoso, que propicia ao Presidente da República a oportunidade de, já no cargo ao longo do seu primeiro ano de mandato, elaborar e aprovar o “seu” plano, enquanto executa as ações previstas para o último ano do plano de seu antecessor.

29. Nos casos anteriores, os períodos de vigência dos planos geralmente coincidiam com os mandatos presidenciais.

O PPA atualmente em vigor, e cuja execução contempla o período 2000/2003, é o segundo elaborado segundo a nova metodologia preconizada pela Constituição. O primeiro foi o PPA 1996/1999, cujo marco principal foi a implementação do Programa Brasil em Ação, preparado ao longo de 1995 pela administração empossada em janeiro de 1995.

O PPA 2000/2003, por sua vez, constitui importante avanço no processo de evolução do planejamento no país. Ao inaugurar várias inovações de caráter conceitual, gerencial e operacional, o novo PPA produz impactos que se estendem desde o processo de sua elaboração, passam por uma nova forma de organização das ações governamentais e alcançam a fase de implementação, mediante a adoção de um modelo inovador de gerenciamento.

3.1 Principais inovações conceituais

A concepção básica do PPA 2000/2003 apóia-se nos princípios do Desenvolvimento Sustentável, que busca o equilíbrio entre os aspectos econômicos, sociais e ambientais, requerendo assim a maior integração das diversas ações; e da Gestão Empreendedora, que focaliza sua atenção no atendimento do cidadão, enfatizando a obtenção eficaz e eficiente de resultados.

Outra característica, igualmente inédita, do novo PPA é a completa compatibilização entre o Plano e os respectivos Orçamentos. A magnitude dessa conquista não deve ser menosprezada, pois exigiu um intenso trabalho de revisão de todos os programas e ações orçamentárias, ao mesmo tempo em que eram gerados os novos “programas”, já nos novos formatos do PPA.

As inovações introduzidas pelo PPA atual trouxeram mudanças com impactos significativos observados desde a etapa de sua elaboração. As orientações básicas nesse sentido originaram-se nas disposições do Decreto 2.829, de 28 de outubro de 1998, que estabeleceu as normas para a elaboração e a execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Entre as novidades mais significativas previstas naquele diploma legal, cabe citar:

- organização de todas as ações do governo federal, com foco nas finalísticas, em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano;
- estruturação dos programas orientada para obtenção de resultados e sua avaliação, com definição clara de objetivos, públicos-alvo, valores, prazos, metas físicas, indicadores quantitativos para mensuração da modificação de situação proposta pelo programa e fontes de financiamento;
- integração das intervenções, com exploração das externalidades, visando à maximização da rentabilidade do capital investido;

- adoção do conceito de investimento estratégico – aquele dotado de suficientes efeitos multiplicadores para promover mudanças significativas na realidade em que se insere;
- aperfeiçoamento da classificação funcional-programática, formalizada nas Portarias MPO nº 117/1998, de 12/11/1998 e MOG nº 42/1999, de 14/4/1999;
- adoção de um modelo moderno de gerenciamento, baseado nos princípios da Gestão Empreendedora, que privilegia a obtenção de resultados;
- designação de um gerente para cada programa;
- utilização de um Sistema de Informações Gerenciais, como instrumento fundamental de gerenciamento, para o eficiente fluxo de informações e de recursos financeiros;
- avaliação anual da consecução dos objetivos; e
- promoção da descentralização, integração com estados e municípios e formação de parcerias com o setor privado.

Esse ambicioso arcabouço parece apropriado para promover a introdução, no setor público, das inovações reclamadas pela necessidade de uma mudança significativa no modo de planejar e executar as suas ações. Inovações que se fundamentam nos novos paradigmas de planejamento validadas anteriormente no Brasil em Ação e também no Estudo dos Eixos.

A exemplo dos objetivos daquele Estudo, a ação governamental reunida no PPA visa principalmente: à promoção do desenvolvimento econômico e social; à integração dos diversos espaços que compõem o território nacional; e à redução das disparidades regionais e sociais.

A orientação metodológica básica é geoeconômica, envolvendo o atendimento de demandas da sociedade, decorrentes da dinâmica socioeconômica. A metodologia incorpora também o novo conceito de Eixo, desenvolvido no contexto do Estudo dos Eixos.

O novo PPA enquadra-se em um contexto de planejamento indicativo, um figurino mais adequado ao novo papel do Estado, no qual a atuação governamental assume caráter distinto daquele adotado no passado, quando, por ser simultaneamente o agente-líder do processo de desenvolvimento, o principal executor do plano e o provedor de fundos, o governo imprimia ao planejamento um caráter mais normativo e centralizado.

Condicionado por essa nova postura, o atual PPA apresenta abrangência muito maior, se comparada à dos planos anteriores, contemplando agora

não somente as ações relevantes do próprio governo federal, mas todos os empreendimentos prioritários, do ponto de vista nacional, a ser eventualmente executados em parceria com outras entidades do setor público e/ou do setor privado, bem como aqueles que apresentam forte interdependência em relação aos primeiros, ainda que sejam empreendimentos exclusivos de outros setores/esferas.

Ao explorar as sinergias existentes entre os empreendimentos, tal abrangência confere unidade e consistência lógica ao conjunto das ações. E, ao mobilizar recursos disponíveis fora da esfera orçamentária federal, propicia a implementação de um programa bem mais ambicioso.

De fato, o exame, por exemplo, das aplicações de recursos orçamentários federais no Programa Brasil em Ação, no ano de 1998, mostra que esses recursos correspondem a somente cerca de 20% dos recursos totais utilizados pelos projetos integrantes daquele Programa.

3.2 O processo de elaboração

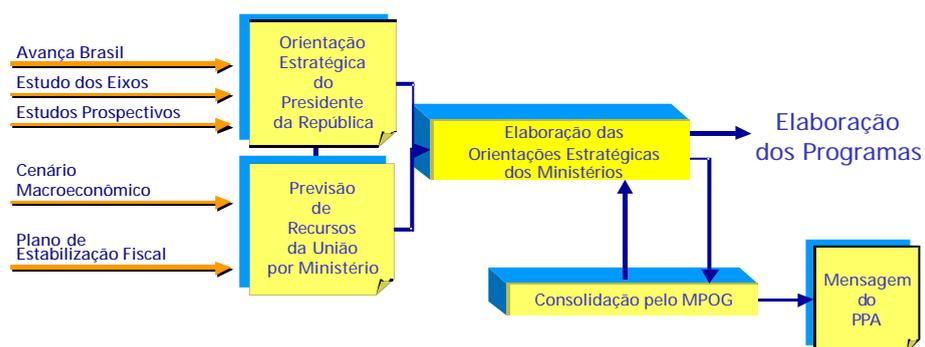
O quadro a seguir, retirado de uma apresentação oficial do PPA pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), ilustra a seqüência lógica dos principais passos do processo de elaboração do PPA.

De um ponto de vista temporal, o processo de elaboração do PPA pode ser decomposto em cinco etapas: Preparação, Elaboração, Aprovação, Implantação e Avaliação. Aqui focalizam-se as etapas de Preparação, Elaboração e Avaliação.

PPA 2000



Orientações Estratégicas



Fonte: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos/MP.

A etapa de Preparação envolve a execução das seguintes tarefas: elaboração de estudos preparatórios, entre os quais o Estudo dos Eixos, os cenários prospectivos de médio e longo prazo e os que definem a disponibilidade e alocação de recursos; do inventário de programas e integração com o Orçamento, de programas e gestão, e do Sistema de Informações Gerenciais.³⁰

A importância atribuída à etapa de Preparação é um dos destaques do conjunto de inovações introduzido pelo novo PPA. Cabe preservar essa postura no processo de elaboração do próximo PPA. Nesse sentido, tal sugestão recomendaria o início imediato da preparação do PPA 2004/2007, o que poderia contar, assim, com a vantagem da possibilidade de incorporar muitos dos resultados da avaliação do Plano ora em execução.

A etapa de Elaboração, propriamente dita, consiste na elaboração de uma Base Estratégica, composta dos subsídios preliminares, resultantes da incorporação das Orientações Estratégicas da Presidência da República, do Estudo dos Eixos e outros insumos; na elaboração e consolidação dos Programas; e na consolidação e apreciação do Plano.

A etapa de Aprovação envolve a discussão e a aprovação do Projeto de Lei pelo Congresso Nacional e a sanção pelo Presidente da República, enquanto a etapa de Implantação consiste na preparação para o gerenciamento – entendido como o método para a obtenção dos resultados estabelecidos no Plano – com a indicação dos gerentes, o detalhamento dos programas e o desenvolvimento do Sistema de Informações Gerenciais.

A etapa de Avaliação envolve a análise anual dos resultados físicos e financeiros de cada programa, bem como dos resultados globais do Plano. Cabe à SPI a coordenação das atividades de avaliação, que ocorrem em dois planos distintos: no âmbito de cada programa e na dimensão global do Plano. No primeiro caso, as tarefas ficam consideravelmente facilitadas pela própria estrutura interna dos programas, que contemplam definições claras de objetivos, metas físicas, prazos, indicadores e públicos-alvo.

3.3 A implementação do PPA

A metodologia de gestão concebida para a implantação do PPA 2000/2003 é caracterizada por um conjunto de elementos, orientados pelos princípios da gestão empreendedora, e é consistente com o foco principal do gerenciamento das ações governamentais, que é a obtenção eficaz e eficiente de resultados.

Boa parte desse conjunto de elementos origina-se na bem-sucedida experiência do Programa Brasil em Ação, executado em 1996/1999, que foi

30. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1998, 1999, 1998 e 1999.

consolidada e aperfeiçoada. Entretanto, cabe lembrar que a extensão dos conceitos consagrados no Brasil em Ação ao PPA não é imediata nem linear, vez que aquele Programa representava um conjunto relativamente pequeno de projetos – prioritários – do PPA anterior, enquanto agora trata-se de aplicá-los ao universo das ações do governo.

No que se refere ao processo de implementação do PPA, uma questão de extrema importância diz respeito à necessidade de adaptação da estrutura administrativa do governo aos objetivos preconizados pelos novos paradigmas do PPA: foco nas atividades finalísticas visando à solução de problemas do cidadão, gestão empreendedora visando à obtenção eficiente e eficaz de resultados.

Como se sabe, esses princípios estão previstos no escopo da Reforma Administrativa. Entretanto, a implementação da Reforma no âmbito do governo federal tem procedido de forma muito lenta,³¹ razão pela qual a implementação do novo PPA requeria pelo menos uma adaptação mínima da estrutura administrativa então vigente.

Efetivamente, essa parece ter sido a intenção do governo ao editar, em agosto de 1999, o Decreto nº 3.134, de 10/8/1999, que estabeleceu “as diretrizes e metas relativas à revisão das estruturas dos Ministérios, tendo em vista a execução do PPA”. O Decreto deu prazo – bastante exíguo, por sinal – para que os Ministérios propusessem mudanças em suas estruturas administrativas tendo em vista facilitar o processo de implementação do PPA. Considerando a nova filosofia do PPA – integração das ações, com ênfase nas finalísticas – era muito evidente que o foco da solicitação aos Ministérios era induzi-los a suprimir as superposições e priorizar as ações finalísticas em detrimento das atividades-meio.

Infelizmente, talvez em razão do prazo exíguo, o resultado desse exercício acabou ficando muito aquém do desejado. Em consequência, as alterações promovidas não foram relevantes. É evidente que a promoção de mudanças significativas na estrutura administrativa da máquina governamental depende de um leque muito amplo de variáveis e parâmetros, sendo provavelmente injusto esperar que fosse possível promover uma expressiva alteração organizacional em um prazo tão curto. Mas a virtual ausência dessas providências certamente impactará de forma negativa a execução do PPA. Uma conclusão a tirar desse episódio é a importância da integração entre as estratégias de reforma administrativa e o sistema de planejamento. Algo que terá de ser gerenciado em tempo real, neste PPA, mas que poderá ser objeto de um tratamento mais apropriado na preparação do próximo plano.

31. Na realidade, na perspectiva atual, a implementação da proposta de Reforma parece encontrar-se paralisada.

O modelo de gestão adotado, visando à implementação e execução do PPA, identifica oito fundamentos essenciais, que seguem:

- gerente: emblematicamente descrito como um agente de mudanças;
- Sistema de Informações Gerenciais: elo essencial entre o programa, o gerente, a supervisão do PPA e os demais agentes envolvidos;
- capacitação e integração de equipes: principalmente nos programas multissetoriais;
- fluxo de recursos: condicionado ao fornecimento adequado e tempestivo de informações e da disponibilidade orçamentária;
- comunicação social: no Brasil em Ação, mostrou-se essencial como elemento articulador dos *stakeholders* do programa;
- avaliação: de desempenho, de resultados e de satisfação do público-alvo;
- integração eficiente de programas: nos casos não atendidos pelos programas isoladamente; e
- monitoramento do Plano: visando à obtenção de resultados e à transformação da gestão pública.

A análise – preliminar – desses fundamentos evidencia uma expressiva evolução do método de gestão desde a implementação do Brasil em Ação. Assim, é visível a elevação da ênfase em supervisão, articulação e integração das ações governamentais, principalmente naquelas situações de demandas sociais mais complexas que por motivos diversos não puderam ser contempladas de modo completo pela própria conformação dos programas do PPA. Nota-se, também, preocupação adicional com a avaliação global/estratégica do Plano (o monitoramento), sempre tendo em vista os macroobjetivos a ser atendidos pela ação governamental reunida no PPA.

A figura do gerente desempenha papel central no esquema de gerenciamento, sendo elemento essencial para a garantia do sucesso do programa e, em última análise, do Plano como um todo. Todos os gerentes foram indicados pelos respectivos Ministros, aos quais cabe a responsabilidade pelos programas, e nomeados por Portaria Ministerial. Em geral, os gerentes possuem experiência e nível equivalentes a diretor de departamento, mas não têm atribuição formal na estrutura organizacional do ministério (há exceções, mas são poucas e aleatórias). Para a maioria, a única atribuição é gerenciar o programa, inclusive a de montar as respectivas equipes e mobilizar os recursos necessários. A fonte formal de legitimidade do gerente decorre, em geral, da Portaria ministerial de nomeação e do prestígio e acesso dado pelos Ministros e Secretários-Executivos, que são os responsáveis pelo resultado do conjunto de programas de cada

ministério. A participação dos gerentes é fundamental em todas as etapas de execução dos programas, inclusive como elementos de informação interna e comunicação social do PPA. Essa é uma das lições importantes do Brasil em Ação.

Do ponto de vista organizacional, tudo se passa como se os gerentes de programas estivessem inseridos horizontalmente em relação à estrutura formal (vertical) dos ministérios. Essa situação enseja um potencial de conflitos, tradicional nas estruturas matriciais, principalmente nos casos nos quais o gerente não ocupa cargo na estrutura vertical nem é o ordenador de despesa do programa. Outro foco de tensão pode ocorrer em relação às unidades setoriais dos Sistemas Federais de Orçamento e Planejamento, que são as Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), nos Ministérios.

A superação desses conflitos, entretanto, não apresenta maiores dificuldades além das mencionadas, tendo em vista que há técnicas já consagradas na literatura para tal fim, mas enfatiza a importância do treinamento dos gerentes que, em sua maioria, podem não estar familiarizados com tais instrumentos.

De fato, o modelo de gerenciamento do PPA reserva capítulo importante à capacitação dos gerentes e das equipes. Dado o contexto dinâmico da execução dos empreendimentos, a capacitação deve ser uma preocupação permanente. De início, havia, naturalmente, no universo dos 350 gerentes, grande diversidade de competências, que deve ter sofrido algum nivelamento ao longo do processo de imersão levado a efeito no período de setembro a dezembro/1999, sob a égide da SPI, assessorada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). No entanto, é lícito supor que esse nivelamento provavelmente ainda não foi suficiente para prover a todos os gerentes a capacitação diversificada – abrangendo todos os aspectos técnicos, gerenciais, jurídicos e administrativos – requerida pela magnitude dos desafios a enfrentar. Haverá, pois, necessidade de dar continuidade ao processo de capacitação, suplementando e apoiando a SPI e os gerentes e suas equipes, de modo permanente, em formatos que dependerão do tipo de programa e desafios encontrados na implementação. No que se refere ao processo de desenvolvimento de gerentes, cabe menção ao importante papel reservado à Enap, entidade responsável por um programa específico do PPA voltado para o atendimento desse objetivo.

Um bom gerenciamento do PPA passa, necessariamente, pela articulação adequada dos gerentes/programas com as secretarias executivas dos ministérios, às quais estão subordinadas as subsecretarias e, geralmente, vinculados os ordenadores de despesa. Por outro lado, uma correta inserção das secretarias executivas no processo de execução do PPA requer, muito provavelmente, algumas alterações nas estruturas organizacionais dos ministérios, no sentido de restaurar-lhes a condição executiva. Essa inserção, bem como a

articulação com os gerentes, não está bem detalhada no modelo – necessita, provavelmente, de aprofundamento.

Porém, qualquer análise do universo de programas (mais de 380) deve levar em consideração a grande diversidade de situações existentes. Há programas, por exemplo, executados dentro e fora da administração direta, alguns sob responsabilidade de empresas estatais e/ou bancos oficiais; programas executados em parceria com entidades fora do âmbito federal ou mesmo público; programas que possuem fontes de financiamento exclusivamente no OGU e outros cujo financiamento depende de fontes diversas, públicas extra-OGU, externas e/ou privadas; programas em etapas diferenciadas de implementação, e assim por diante.

No que se refere ao processo de avaliação, o *Manual de Elaboração e Gestão do PPA 2000* preconiza que a avaliação do Plano Plurianual dar-se-á em duas etapas:

- avaliação, pelo gerente, do desempenho físico e financeiro do programa sob sua responsabilidade; e
- avaliação, coordenada pela SPI/MP, do conjunto de programas em relação aos objetivos e diretrizes setoriais e aos macroobjetivos do governo.

Os resultados da avaliação, com periodicidade anual, serão empregados para informar o núcleo estratégico do governo e o Congresso Nacional quanto à execução do Plano e para orientar a elaboração dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e de lei orçamentária anual.

Quanto à avaliação de cada programa, os seguintes aspectos deverão ser aferidos:

- a consecução do objetivo do programa;
- a consecução das metas e graus de execução física e financeira dos projetos e atividades; e
- o grau de satisfação da sociedade quanto a bens e serviços ofertados pelo programa.

Em relação à avaliação do PPA como um todo, e tendo em vista sempre os macroobjetivos, os seguintes aspectos deverão ser avaliados:

- desempenho do conjunto de programas de cada área de atuação do governo; e
- consolidação da realização física e financeira das metas de projetos e atividades de cada um dos programas de cada ministério.

O aspecto mais importante a destacar no contexto da avaliação do novo PPA é que, talvez pela primeira vez na história do planejamento governamental, uma avaliação séria das ações públicas possui uma real chance. Essa constatação decorre, em grande medida, da própria conformação do Plano, organizado em programas que são dotados de elementos imprescindíveis a sua avaliação, tais como objetivos, prazos e públicos-alvo claramente definidos, respectivas metas físicas e indicadores quantitativos associados, bem como os correspondentes recursos financeiros, por fonte.

De acordo com os próprios textos oficiais, a implementação do novo PPA coloca o governo diante de um enorme desafio gerencial. Assim, os maiores riscos/desafios para a implementação do Plano estão relacionados ao aperfeiçoamento do modelo de gerenciamento e sua implementação.

Entre os principais desafios do gerenciamento do PPA, o da integração das ações desponta como um dos mais importantes, não só porque se trata de fator fundamental para o atendimento da orientação de Desenvolvimento Sustentável, mas também porque é no gerenciamento que, provavelmente, será complementada a integração que não foi possível obter na fase de montagem dos programas.

É verdade que, em relação à prática anterior, o advento de programas avançou a passos largos na direção de uma integração temática das ações governamentais. Mas o resultado obtido neste plano ainda é insuficiente, muito provavelmente em decorrência da rigidez da organização governamental, que é essencialmente setorial.

Na elaboração dos programas, executada pelos ministérios, perdeu-se em muitos casos a essência do conceito de agrupamentos de investimentos desenvolvido no Estudo dos Eixos (as *bundles*), que é a integração intersetorial e multimodal dos empreendimentos visando à maximização do aproveitamento da sinergia potencial existente entre eles. O PPA enfrentará o desafio de restaurar, *a posteriori*, um grau de integração das ações governamentais mais elevado.

Assim, no Ministério dos Transportes, os Eixos de integração e desenvolvimento transformaram-se em Eixos exclusivamente de transporte, reproduzindo, de certa forma, o conceito de corredores. De maneira geral, pode-se afirmar que o número de programas reconhecidos como verdadeiramente intersetoriais no PPA é relativamente pequeno. O próprio conceito adotado, no jargão empregado pelas instruções do Ministério do Planejamento (herdado da Secretaria de Orçamento), condiciona a intersetorialidade à existência de recursos financeiros alocados em múltiplas unidades executoras. Ora, a aloca-

ção de recursos financeiros não deveria constituir critério único para caracterizar programas intersetoriais, ou que deveriam ser intersetoriais.³²

Por corresponder a situações relativamente novas no contexto do governo federal, embora já testadas no Brasil em Ação, um dos maiores desafios gerenciais envolverá os programas a ser executados em parceria, principalmente aqueles que requerem a mobilização de recursos extra-orçamentários e a atração de parceiros privados e/ou de outras esferas do setor público.

Não menos importantes são os desafios que dizem respeito à avaliação do PPA. No âmbito dos programas e, talvez, no setorial (dos ministérios), as atividades de avaliação no PPA, se por um lado requerem esforços não desprezíveis de implementação, em função dos exíguos prazos previstos em lei, por outro, apresentam problemas perfeitamente solúveis no contexto das técnicas usuais de gerenciamento.

A lei determina que uma avaliação anual da execução do PPA deve estar disponível a tempo de ser incorporada ao Projeto de Lei da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), o instrumento legal escolhido para se proceder a revisões no Plano, e cujo encaminhamento ao Congresso Nacional ocorre em abril de cada ano, devendo ser aprovado antes do encerramento do primeiro período do ano legislativo. Tal procedimento é lógico, pois as eventuais revisões no PPA deverão estar contempladas no Projeto de Lei do Orçamento, que por sua vez, estará sendo elaborado segundo as orientações da LDO. Portanto, a exigüidade de prazos para a avaliação fundamenta-se em razão bastante sólida, não sendo suficiente, para resolver o problema, simplesmente tornar esses prazos mais elásticos.

No caso da avaliação estratégica do Plano, as questões a ser enfrentadas apresentam um grau superior de dificuldades, devendo envolver um considerável esforço de coordenação – por parte da SPI – das diversas atividades de avaliação, a ela relacionadas, que se encontram hoje espalhadas por diversos órgãos da administração aos quais estão conferidas atribuições de avaliação. Nem sempre essas atribuições estão claramente delimitadas no sentido de evitar conflitos de competências, por superposições e/ou lacunas.

32. Como por exemplo o programa Desenvolvimento do Agrobusiness, evidentemente um programa de natureza tipicamente intersetorial. Alocado ao Ministério da Fazenda, tendo como unidade responsável o Banco do Brasil, e que, por não receber recursos de outras unidades exceto a responsável pelo programa, não é classificado como intersetorial, não possui nem mesmo nenhuma interface visível com o Ministério da Agricultura.

CONCLUSÕES

O Estudo dos Eixos representa importante marco na evolução histórica do planejamento estratégico no país. O próprio formato dos termos de referência desenvolvidos para a contratação do Estudo reflete a restauração, no âmbito do planejamento governamental, da preocupação com as questões ligadas ao longo prazo e à sua dimensão espacial, reintroduzindo, em contexto novo, uma orientação para o desenvolvimento regional.

Entre os pontos altos do Estudo, destacam-se diversos resultados e avanços conceituais:

- a revisão da definição de Eixo, que introduz uma nova concepção de divisão territorial com fins de planejamento, mantendo-se a essência do conceito de estruturação por meio de vias de transporte de alta capacidade;
- o desenvolvimento de uma nova metodologia para identificação, seleção e organização sistêmica dos investimentos do Portfólio (evitou-se, assim, que o Portfólio resultasse de uma simples análise de projetos existentes e fosse constituído apenas por uma lista de empreendimentos);
- a natureza desconcentradora do Portfólio, que compatibiliza a adoção de uma visão geoeconômica e o objetivo de redução das disparidades regionais;
- o desenvolvimento de metodologia própria visando à integração dos empreendimentos, por meio da organização dos investimentos em agrupamentos (*bundles*);
- o desenvolvimento de uma metodologia própria de hierarquização dos investimentos, segundo critérios baseados no Desenvolvimento Sustentável;
- as recomendações para a implementação do Portfólio, visando estabelecer parcerias público-privadas, nos empreendimentos com atratividade ao setor privado;

- o tratamento inovador das questões ligadas ao desenvolvimento social, a informação e conhecimento, e ao meio ambiente;
- o desenvolvimento de um banco de dados georreferenciado, incorporando dados utilizados no Estudo e seus resultados; e
- o esforço de validação dos resultados perante a sociedade, em todos os estados da Federação, obtendo-se razoável consenso político em torno do Portfólio de oportunidades.

O Estudo dos Eixos mostrou que é possível compatibilizar os paradigmas do Desenvolvimento Sustentável com uma metodologia que seja *business-oriented* (para usar o termo do edital de licitação) e focalizada na atração de investidores privados. E mais: que é possível obter um conjunto de empreendimentos atraentes à iniciativa privada, portanto financiáveis, geograficamente espalhados, contemplando todas as regiões do país.

Tendo em vista uma eventual continuidade do Estudo, a reflexão retrospectiva da primeira experiência permite enumerar algumas sugestões:

- adição de meio ambiente, problemas urbanos e infra-estrutura hídrica entre os setores essenciais a ser contemplados pelo Portfólio;
- elevação da importância do exercício de visão estratégica, incluindo a análise de estratégias de descentralização de atividades econômicas e de critérios seletivos de conectividade entre os diversos Eixos;
- relaxamento da restrição de as áreas de influência serem exclusivas, abrindo a possibilidade para superposição de certas partes dos Eixos – essas áreas comuns constituiriam os elos de integração entre Eixos;
- elevação da importância das questões de integração continental, permitindo a extensão dos eixos além das fronteiras nacionais;
- extensão da metodologia de montagem das *bundles* para permitir a inclusão de todos os projetos como candidatos a âncoras;
- considerar integração entre infra-estruturas: *right of way*, telecom/fibra ótica com gasoduto, rodovia, etc.; e
- considerar a mitigação dos impactos ambientais entre as contrapartidas dos empreendimentos – examinar possibilidade de realização de Estudos de Impactos Ambientais/Relatórios de Impacto Ambientais (EIA/Rimas) estratégicos de agrupamentos.

Sem dúvida, o Estudo dos Eixos produziu diversas contribuições que se mostraram importantes para o novo PPA. De fato, a análise evidencia que

muitas das inovações conceituais introduzidas pelo PPA tiveram origem naquele Estudo. Entre as mais importantes, caberia destacar a nova concepção de Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento e o conceito de agrupamento de investimentos, a base da organização do Portfólio de Investimentos, e que originou a idéia de integrar as ações do Plano em Programas, que constituem as novas unidades básicas do PPA e dos Orçamentos federais.

A própria metodologia empregada no Estudo dos Eixos, a qual enfatiza a orientação segundo o Desenvolvimento Sustentável e a visão geoeconômica, acabou servindo de referência para diversos procedimentos adotados no processo de elaboração e consolidação do PPA. Além disso, diversos Ministérios utilizaram a base de informações e o diagnóstico elaborado no Estudo.³³

A análise revela que a interface entre o Estudo dos Eixos e o PPA é bastante extensa e diversificada. Muitos fatores foram fundamentais para o estabelecimento desse relacionamento, entre os quais cabe destacar:

- o *timing* do Estudo, que viabiliza a produção de resultados que puderam ser aproveitados como insumos no processo de preparação, elaboração e consolidação do PPA;
- o alto grau de interação entre a equipe do consórcio e do governo, com intensa participação das equipes do BNDES e do MP em todas as fases do projeto;
- o esforço de internalização dos resultados do Estudo no ambiente dos Contratantes, tanto por parte do BNDES quanto do Ministério do Planejamento, realizado praticamente ao longo de todo o período de execução;
- a co-participação das equipes que executaram o Estudo e das que estavam encarregadas de coordenar a elaboração do PPA ao longo de todo o processo de disseminação e validação dos resultados do Estudo.

Em retrospectiva, a experiência pode ser considerada extremamente bem-sucedida, sendo recomendável o seu prosseguimento. Assim, tendo em vista a elaboração do próximo PPA, um estudo semelhante foi iniciado ao fim do primeiro ano de execução do PPA atual. Além das lições ensinadas pela primeira experiência, apresentadas anteriormente, os termos de referência de tal estudo deveriam incorporar:

33. Como, por exemplo, os Eixos de transporte, adotados com pequenas adaptações, pelo Ministério de Transportes, e o Portfólio de Infra-Estrutura Hídrica do Nordeste, adotado como referencial de planejamento pelo então recém-criado Ministério de Integração Nacional.

- revisão dos Eixos, entidades dinâmicas que podem ter sua configuração e delimitação geográfica alterada em função da evolução da realidade socioeconômica nos diversos espaços;
- aperfeiçoamento dos procedimentos de interfaceamento dos resultados do Estudo dos Eixos com o PPA;
- incremento do grau de integração das ações no PPA;
- crescimento da importância das questões ligadas à implementação, com:
 - adaptação da estrutura administrativa;³⁴ e
 - institucionalização da avaliação no PPA, e sua adequada inserção no ciclo de planejamento, com provisões para a realização de avaliações *ex-ante*, anteriores à implementação do Plano, *on-line*, ao longo da execução; e *ex-post*, visando à verificação dos impactos de prazo mais longo decorrentes das ações previstas no Plano;
- expansão das oportunidades para a mobilização de recursos, mediante utilização de técnicas e instrumentos modernos, tais como o *project finance*, para financiamento de projetos de grande envergadura e prazos dilatados, contando com participação de investidores privados.

No caso do PPA atual, uma revisão geral da constelação de programas é absolutamente impraticável. Uma saída poderia ser proceder a uma integração virtual de ações alocadas em programas independentes, por meio do próprio processo de gerenciamento. Assim, apenas para fins de gerenciamento, seriam convenientemente selecionados grupos de programas, com base no critério de maximização do aproveitamento de sinergias.

Para isso, poderia ser empregada uma metodologia análoga à utilizada no Estudo dos Eixos para a montagem dos agrupamentos de investimentos (*bundles*). Os grupos seriam definidos segundo um critério de aproximação sinérgica, utilizando, por exemplo, o espaço – ou o Eixo – como elemento integrador. Assim, os programas de corredores de transportes seriam integrados a programas que objetivam a provisão de serviços e bens nos mesmos espaços. Aqui será necessária uma articulação dos programas alocados a diversos órgãos executores, talvez em diferentes ministérios, que atuam no mesmo espaço. Tal solução requereria, naturalmente, considerável esforço extra de coordenação e supervisão por parte da SPI/MP.

34. A elaboração e implementação do próximo PPA ganharia um salto de qualidade se pudesse ser precedida de adequada reforma administrativa. Independentemente da orientação estratégica do próximo Plano, tal providência deveria buscar o atendimento dos princípios da gestão empreendedora e do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, muito provavelmente implicaria uma profunda alteração do perfil atual do Ministério, altamente setorial, passando a privilegiar uma organização mais temática, segundo as grandes agendas estratégicas, com provável redução drástica no número atual de ministérios.

Desafios importantes também estão colocados no que tange à avaliação. As atividades de avaliação no âmbito de programas e, talvez, no âmbito setorial (dos ministérios) apresentam problemas de implementação perfeitamente sanáveis no contexto das técnicas usuais de gerenciamento. No entanto, examinando-se a legislação, percebe-se que há um razoável risco de ocorrência de conflitos, por superposições e/ou lacunas, em decorrência da pulverização das competências e atribuições para avaliar, que se encontram hoje espalhadas por diversos órgãos da administração, cujo escopo nem sempre está claramente delimitado pela respectiva legislação. Nesse sentido, uma sugestão seria concentrar a avaliação em poucos órgãos, sempre sob supervisão da SPI, e de preferência naqueles que já possuem experiência específica.³⁵

Outro desafio importante corresponde aos problemas associados à dimensão temporal do processo de avaliação, vez que a avaliação da execução do PPA em um determinado ano deverá estar disponível a tempo para ser incorporada ao Projeto de Lei da LDO, o caminho legal escolhido como instrumento para se proceder a revisões no Plano, e cujo encaminhamento ao Congresso Nacional ocorre em abril do ano subsequente.

35. Nesse sentido, experiência recente aponta para duas instituições: o Ipea e a Secretaria Federal de Controle (SFC), que combinam competências complementares e poderiam constituir uma parceria interessante para execução dessa tarefa. Em casos específicos, é fundamental a utilização de instituições especializadas independentes, que podem atuar sob contratação dessas entidades públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALÉM, A. C. **BNDES: papel, desempenho e desafios para o futuro**. Rio de Janeiro: BNDES, 1997. (Texto para Discussão, 62).

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE. **Programa de demanda por infra-estrutura 2000**. (Relatório n. 14).

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL **Edital de licitação CN/01-97** (Estudo dos eixos). Rio de Janeiro, 1997.

_____. **Plano estratégico 2000/2005**. Rio de Janeiro, 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Avaliação. **Avança Brasil**. Brasília, 1999.

_____. **Brasil em Ação: Relatório final**. Brasília, 2000.

_____. **Manual de elaboração e gestão**. Brasília, 1998.

_____. **Procedimento para elaboração de programas**. Brasília, 1999.

_____. **Procedimento para inventário de programas**. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Avanços recentes no planejamento do governo federal**. Brasília, 2000. (em inglês).

_____. **Plano plurianual (PPA) 2000/2003**. Brasília, 2000.

_____. **Sistema de informações gerenciais do Avança Brasil**. Brasília, 1999.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem e projeto de Lei - PPA**. Brasília, 1999.

_____. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

CONSÓRCIO BRASILEIRA. **Estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento**: relatórios diversos do projeto desenvolvido sob contrato para BNDES/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1998, 1999 e 2000.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Reestruturação Econômica e Impacto Regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova Economia**, v. 6, n. 1, jul. 1996.

FINNERTY, J. D. **Project financing**: asset-based financial engineering. New York: J. WILEY, 1996.

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO. **Transformações institucionais do sistema financeiro brasileiro após o plano real e o desafio do financiamento de longo prazo**. São Paulo, 1999. mimeo.

GARCIA, R. C. **A Reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000/2003. Brasília: IpeaIpea, 2000. (Texto para Discussão, 726).

_____. **Subsídios para organizar as avaliações da ação governamental**. Brasília: IpeaIpea, 2000. mimeo.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Aumento do investimento**: o desafio de elevar a poupança privada no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 1997. (Texto para Discussão, 60).

GUSSO, D. **Monitoramento, aferição de desempenho e avaliação de programas governamentais**: nota introdutória. Brasília: Ipea, 2000. (Documento Interno).

_____. **Reestruturação do sistema produtivo e competitividade**. Bases para avaliação de resultados do PPA 2000/2003: o cenário mais amplo. Brasília: Ipea, 2000. (Documento Interno).

HADDAD, P. R. Eixos de desenvolvimento. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 29 mar. 1998.

HOLANDA, N. **A experiência brasileira e o caso do Brasil em Ação**: uma síntese do relatório de outubro de 1998. Brasília: IpeaIpea, 1999.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Infrastructure finance directory 1999**. Washington, 2000.

_____. **Pilot program to provide option of disbursing loans in the form of guarantee**. Washington, 2000.

INTERNATIONAL MAJOR. Projects Survey. **Public Works Financing**

LAVINAS, L.; GARCIA, E. H.; AMARAL, M. R. **Desigualdades regionais e retomada do crescimento num quadro de integração econômica**. Rio de Janeiro: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, 466).

LATIN AMERICAN ECONOMIC POLICIES. Washington. IDB, vários números. (especialmente: v. 1, 2000).

MOODY'S INVESTORS SERVICE. **Project Finance Sourcebook** New York, 1999.

OCDE. **Manual de avaliação de projetos**. Paris, [19—].

PACHECO, C. A. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Revista Economia e Sociedade**, n. 6, 1996.

PÊGO FILHO, B.; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O.; PEREIRA, F. **Investimento e financiamento da infra-estrutura no Brasil: 1990/2002**. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, 680).

PEREIRA, L. C. BRESSER. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos Mare da Reforma do Estado, 1).

PINHEIRO, A. C.; FUKASAKU, K. (Eds.). **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: OCDE: BNDES, 2000.

PIRES, J. C. L.; GIAMBIAGI, F. **Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza** uma proposta de mudança de mecanismo de concessão de rodovias no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. (Texto para Discussão, 81).

PRIVATISATION INTERNATIONAL. Vários números e *site*.

RIGOLON, F.; PICCININI, M. **O investimento em infra-estrutura e a retomada do crescimento econômico sustentado**. Rio de Janeiro: BNDES, 1997. (Texto para Discussão, 63).

SADER, F. **Attracting foreign direct investment into infrastructure**. Washington: World Bank. IFS, 2000. (Occasional Paper, 12).

SILVEIRA, J. P. **A experiência do Brasil em Ação e as expectativas para o Avanço Brasil**. Palestra proferida aos gerentes do Avanço Brasil na Enap. Brasília, 1999.

STANDARD & POOR'S. **Infrastructure finance: project finance, utilities and concessions**. New York, 1998.

UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. **Guidelines for infrastructure development through BOT projects**. Vienna, 1996.

WORLD BANK. **Facilitating private involvement in infrastructure database**. 2000. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/html/fpd/privatesector/ppidb.htm>>

_____. **Private capital flows to developing countries: the road to financial integration**. New York: Oxford University Press, 1997.

_____. **The 1999 annual review of development effectiveness: towards a comprehensive development strategy**. Washington, D.C., 2000.

_____. **World development report 1994: infrastructure for development**. New York: Oxford University Press, 1994.

_____. **Private participation in infrastructure: an action program**. Washington, D.C., 1998.

APÊNDICES

I. Legislação

II. Programa Brasil em Ação: Lista dos Empreendimentos

III. Elementos do Estudo dos Eixos

Apêndice I. Legislação

Referências legais selecionadas relevantes à análise contida neste Estudo:

- Constituição Federal, artigos 165, 166 e 167; art. 35, § 2º, inciso I do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal;
- Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, que dispõe sobre Responsabilidade Fiscal;
- Medida Provisória nº 1.893, de 25/10/1999, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo;
- Lei nº 9.969, de 11/5/2000, que dispõe sobre os Orçamentos da União para 2000;
- Lei nº 9.989, de 21/7/2000, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2000/2003;
- Decreto nº 2.829, de 29/10/1998, que estabelece as novas normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União;
- Decreto nº 3.134, de 10/8/1999, que estabelece diretrizes e metas relativas à revisão das estruturas dos Ministérios, tendo em vista a execução do PPA;
- Decreto nº 3.473, de 18/5/2000, que dispõe sobre a programação financeira do Orçamento Geral da União de 2000;
- Portarias MPO nº 117/1998, de 12/11/1998, e MOG nº 42/1999 de 14/4/1999, que atualizam a discriminação da despesa por funções de que trata a Lei nº 4.320; estabelecem conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais.

Apêndice II. Programa Brasil em Ação: lista dos empreendimentos

Em sua concepção original, elaborada e aprovada em 1995, o Programa Brasil em Ação era constituído por uma seleção de 42 projetos, escolhidos do PPA 1996/1999, cuja execução estava prevista para o respectivo período. Mais tarde, ao fim de 1998, com a conclusão de diversos empreendimentos da lista original, o Programa foi acrescido de 19 projetos, dos quais foram

implementados 12, totalizando, assim, 54 empreendimentos ativos ao longo do período correspondente à execução do PPA 1996/1999.

Esses projetos estão listados, a seguir, segundo as respectivas macroáreas:

A. Infra-Estrutura

Energia

1. Complexo Cabiúnas
2. UHE Xingó (conclusão e linhas de transmissão associadas)
3. Gás Natural de Urucu
4. Gasoduto Brasil-Bolívia
5. Interligação da Rede de Gasodutos do Nordeste
6. Interligação do Sistema Elétrico
7. Linha de Transmissão de Tucuruí
8. Programa de Desenvolvimento Energético dos Estados e Municípios

Ferrovias

9. Ferronorte
10. Ferrovia Transnordestina

Hidrovias

11. Hidrovia Tietê-Paraná (conclusão)
12. Hidrovia Araguaia-Tocantins
13. Hidrovia do Madeira
14. Hidrovia do São Francisco

Portos

15. Adequação do Porto de Rio Grande
16. Modernização do Porto de Santos
17. Modernização do Porto de Sepetiba
18. Porto de Pecém
19. Porto de Suape

Rodovias

20. Duplicação da Fernão Dias
21. Engenharia de Valor
22. Pavimentação da BR-174
23. Recuperação da BR-364/163
24. Recuperação Descentralizada de Rodovias
25. Rodoanel de São Paulo–Trecho Oeste
26. Rodovia do Mercosul

Telecomunicações

27. Paste – Telecomunicações
28. Teleporto do Rio de Janeiro

Turismo

29. Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – Prodetur

B. Social

Agricultura

30. Novo Modelo de Irrigação
31. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf
32. Reforma Agrária

Habitação

33. Carta de Crédito
34. Habitar-Brasil
35. Pró-Mo0radia

Saneamento

36. Programa de Ação Social em Saneamento – Pass
37. Pró-Saneamento

Saúde

- 38. Projeto para Redução da Mortalidade na Infância – PRMI
- 39. Projeto Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde – Reforsus

Trabalho

- 40. Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – Proemprego
- 41. Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger
- 42. Programa de Crédito Produtivo Popular – BNB
- 43. Programa de Crédito Produtivo Popular – BNDES

C. Informação e Conhecimento

Pesquisa

- 44. Biotecnologia na Amazônia
- 45. Inovação Tecnológica na Agropecuária

Educação

- 46. Dinheiro Direto na Escola
- 47. Educação a Distância
- 48. Programa de Expansão da Educação Profissional – Proep
- 49. Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor
- 50. Valorização do Magistério

D. Meio Ambiente

- 51. Programa de Desenvolvimento de Recursos Hídricos – Proágua – Gestão
- 52. Proágua – Investimento
- 53. Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – Proecotur
- 54. Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal

Apêndice III. Elementos do Estudo dos Eixos

• Os Relatórios Finais do Estudo³⁶

1. Marco Inicial: Execução e Gerenciamento; Visão 2020
2. Delimitação Geográfica dos Eixos³⁷
3. Caracterização e Análise dos Eixos³⁸
4. Análise da Integração Nacional e Internacional dos Eixos
5. Portfólio de Investimentos Públicos e/ou Privados
6. Análise Prospectiva
7. Investimentos Privados Complementares a Oito Empreendimentos Selecionados do Brasil em Ação
8. Banco de Dados Georreferenciados
9. Recomendações para Implementação
10. Portfólio Complementar
11. Portfólio de Investimentos em Infra-Estrutura Hídrica no Nordeste
12. Relatório-Síntese

• Os Eixos

O Estudo dos Eixos definiu nove Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, correspondentes a recortes que cobrem todo o território nacional, estruturados por uma vertebração de transporte de alta capacidade, e delimitados geograficamente para conformar regiões relevantes para o planejamento, visando ao desenvolvimento econômico-social e à integração nacional. Essas nove regiões são enumeradas a seguir, segundo as macrorregiões em que inserem:

Eixos da Amazônia

1. Eixo Arco Norte
2. Eixo Madeira–Amazonas

36. Dos doze Relatórios, somente oito estavam previstos no Edital de Licitação. Um (Recomendações para Implementação) foi incorporado na própria Proposta do Consórcio Brasileira; três constituíram objeto de aditivo, tendo resultado das avaliações realizadas ao longo do processo de validação do Estudo (Portfólio Complementar, Infra-estrutura Hídrica do Nordeste e Síntese).

37. Disponível apenas na versão preliminar. Versão final da delimitação incorporada ao Relatório de Integração dos Eixos. Ver também o Relatório-Síntese.

38. Na forma de Sumários Executivos e Memórias, em dez tomos, correspondentes aos nove Eixos e uma Visão Nacional.

Eixos do Centro-Oeste

- 3. Eixo Araguaia-Tocantins
- 4. Eixo Oeste

Eixos do Nordeste

- 5. Eixo Transnordestino
- 6. Eixo São Francisco

Eixos do Sudeste

- 7. Rede Sudeste
- 8. Eixo Sudoeste

Eixo do Sul

- 9. Eixo Sul

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Coordenador

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Supervisão

Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão

Sarah Pontes

Produção editorial

Roberto Astorino

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

10ª andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fones: (61) 315-5336

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@lpea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14ª andar

20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fones: (21) 3804 8818

Fax: (21) 2220 5533

Correio eletrônico: editrj@lpea.gov.br

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

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

Composto em Agaramond 11/13 (texto)
Frutiger 47 (títulos e tabelas)
Impresso em papel Pólen 85g/m² (miolo)
Cartão Supremo 250g/m² (capa)
em Brasília, Capital Federal
