

# desafios do desenvolvimento

**ipea**

Exemplar do Assinante

2014 • Ano 10 • nº 79

[www.desafios.ipea.gov.br](http://www.desafios.ipea.gov.br)

## Onde mora a esperança

**Política habitacional ganhou outra dinâmica com o programa Minha Casa Minha Vida, que reduz o déficit de moradias, movimenta a economia e atinge nota de aprovação 8,8 entre os beneficiados. Mas os desafios ainda são muitos**



### Sete assassinatos por hora, seis contabilizados

Brasil deixa de registrar cerca de 8,6 mil homicídios por ano. Melhorar a contagem piora os números, mas pode salvar vidas

### Meio século com Albert Fishlow

Desde os primórdios do Ipea, o economista vem ajudando este país a se descobrir

### O milagre da multiplicação das águas

Conheça o PSA, premiada solução da pequena cidade que ajuda a abastecer as represas de São Paulo

**Toda mulher traz  
dentro de si a força  
para chegar onde quiser.  
E ela não está sozinha  
para enfrentar  
a violência.**

*DESPERTE PARA ESSA CAUSA.*

# MULHER, VIVER SEM VIOLÊNCIA

Agredir física ou psicologicamente uma mulher é crime e dá cadeia. As brasileiras vítimas de violência não estão sozinhas. Nosso país inteiro está ao lado delas.

**DENUNCIE. É GRATUITO. É SEGURO.**



Secretaria de  
Políticas para as Mulheres

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

**DIRETOR-GERAL** João Cláudio Garcia

**CONSELHO EDITORIAL** Aguinaldo Nogueira Maciente, André Gustavo de Miranda Pinell Alves, Danilo Santa Cruz Coelho, Estêvão Kopschitz Xavier Bastos, Fabio Ferreira Batista, Fabio Monteiro Vaz, Felix Garcia Lopez Jr, Herton Ellery Araújo, João Cláudio Garcia, Leonardo Monteiro Monasterio, Lucas Ferreira Matton, Marcio Bruno Ribeiro, Marcos Hecksher, Maria da Piedade Moraes, Marina Nery, Pedro Herculanio G. Ferreira de Souza, Veruska da Silva Costa, Vitória Gehre

**REDAÇÃO**

**DIRETOR-EXECUTIVO** Francisco Alves de Amorim

**EDITOR-CHEFE** Hugo Studart

**REPÓRTERES** Adriana Nicacio, Ayana Trad, Carla Lisboa, Leticia Oliveira, Myrian Luiz Alves, Pedro Parisi, Rubens Santos, Washington Sidney

**FOTOGRAFIA** João Viana, Agência Brasil

**EDITOR DE ARTE/FINALIZAÇÃO** Elton Mark

**ILUSTRAÇÕES E CAPA** Heraldo Lima

**REVISÃO** Washington Sidney

**COLABORAÇÃO**

Carlos Henrique Corseuil, Enid Rocha Andrade da Silva, Guilherme de Oliveira Schmitz, José Eustáquio R. Vieira Filho, Lauro Ramos, Leandro del Moral, Marcos Hecksher, Maria da Piedade Moraes, Paulo Augusto Rego, Renato Balhim, Rocio Bustamante, Rodrigo Silva Chaves, Wandia Seaforth

**CARTAS PARA A REDAÇÃO**

SBS Quadra 01, Bloco J, Edifício BNDES, sala 1517  
CEP 70076-900 — Brasília, DF  
[desafios@ipea.gov.br](mailto:desafios@ipea.gov.br)

**IMPRESSÃO** Portal Print

AS OPINIÕES EMITIDAS NESTA PUBLICAÇÃO SÃO DE EXCLUSIVA E DE INTEIRA RESPONSABILIDADE DOS AUTORES, NÃO EXPRESSANDO, NECESSARIAMENTE, O PONTO DE VISTA DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea), OU DA SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

É PERMITIDA A REPRODUÇÃO DA REVISTA, DESDE QUE CITADA A FONTE

DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO (ISSN 1806-9363) É UMA PUBLICAÇÃO DO IPEA PRODUZIDA PELO INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — IBAP, EM COLABORAÇÃO COM TÉCNICOS DO IPEA

# Carta ao leitor

Considerado uma das iniciativas mais impactantes na área federal, junto com o Bolsa Família, o Minha Casa Minha Vida entrou, definitivamente, para a agenda das políticas públicas do país. Com nota de aprovação 8,8 entre os beneficiados, este programa social, além de reduzir o déficit habitacional e favorecer as famílias em situação de vulnerabilidade, gera emprego e renda e ajuda a movimentar a economia brasileira.

Essa análise mais aprofundada do programa é um dos atrativos desta nova edição da revista *Desafios do Desenvolvimento*. Nela, você também terá a oportunidade de decifrar um grande enigma de nossa realidade: se a situação do país é de pleno emprego, como explicar a existência de um grande mercado informal, o número elevado de pessoas subocupadas, os rendimentos médios baixos e a queda na participação das mulheres e dos jovens no mercado de trabalho?

Constatará, também, que a insegurança atingiu patamares incompatíveis com nosso estágio de desenvolvimento. Tornamo-nos um país tão violento que o número de homicídios registrados aqui, em três anos, superou a marca de 60 mil por ano. E o mais grave é que, em razão das falhas nas notificações dos crimes de morte, a realidade é ainda mais dramática do que revelam as estatísticas. Por ano, o Brasil deixa de registrar 8,6 mil assassinatos, o equivalente a quase cem mil homicídios em uma década.

Em entrevista exclusiva, o médico Joan Clos, diretor executivo da ONU-Habitat, órgão das Nações Unidas para o desenvolvimento de cidades mais sustentáveis, prega a construção de uma nova “agenda urbana” de integração entre os setores público e privado para o que chama de assentamentos humanos. Ele diz que a nova forma de fazer cidades depende dessa relação, com papéis bem definidos para cada ator.

Em outra matéria, você vai conhecer uma experiência ambiental pioneira que levou o município mineiro de Extrema, na Serra da Mantiqueira, a ganhar em 2012 o prêmio Greenvana Greenbest, da ONU, pelo bom exemplo para o mundo. Graças a um programa que mobiliza os produtores rurais para a preservação da natureza, o rio que corta a cidade ganhou um grande volume de água e hoje abastece 55% da região metropolitana de São Paulo.

E mais: neste ano do cinquentenário do **Ipea**, relembramos uma figura marcante de nossa história recente — o economista Albert Fishlow, norte-americano que veio ao Brasil acompanhado de um grupo de compatriotas com a missão de preparar um Plano Decenal para o Brasil e que, a partir do final dos anos 1960, contribuiu decisivamente para um crescimento acelerado que ficou conhecido como o “milagre econômico”.

Boa leitura!

**João Cláudio Garcia,**  
diretor-geral da revista *Desafios do Desenvolvimento*

# desafios do desenvolvimento

## Sumário

- 12 | **Entrevista** | Joan Clos
- 24 | **Habitação** | Muito mais do que um teto
- 32 | **Segurança** | Em busca do número real de homicídios
- 38 | **Mercado de Trabalho** | O enigma do desemprego
- 44 | **Cadeias Produtivas** | Os desafios da integração da América do Sul
- 50 | **Políticas Públicas** | A emergência dos brasileiros
- 56 | **Terceiro Setor** | Entre o público e o privado
- 64 | **Melhores Práticas** | A multiplicação das águas
- 72 | **Perfil** | Um estrangeiro que ajuda o Brasil a se descobrir
- 80 | **História** | O Brasil no compasso do quatro
- 88 | **Retratos** | Raridades no coração do Brasil

### Seções

- 6 **Giro Ipea**
- 8 **Giro**
- 94 **Circuito**
- 96 **Estante**
- 98 **Humanizando o desenvolvimento**

### Artigos

- 21 **Coabitação familiar e novos domicílios no Brasil**  
Maria da Piedade Morais e Paulo Augusto Rego
- 42 **Desemprego não é menor nas metrópoles**  
Carlos Henrique Gorseuil e Lauro Ramos
- 49 **Parcerias e desenvolvimento urbano – um futuro compartilhado**  
Renato Balbim
- 61 **O novo marco legal das ONGs e a cooperação Sul-Sul**  
Guilherme de Oliveira Schmitz
- 63 **O Programa de Melhores Práticas do ONU-Habitat**  
Wandia Seaforth
- 71 **Novos debates sobre políticas de escala e água: bacias hidrográficas**  
Leandro del Moral e Rocio Bustamante
- 87 **A educação básica e o desafio da inclusão produtiva**  
Rodrigo Silva Chaves e José Eustáquio R. Vieira Filho
- 93 **Trabalho infantil: muitos avanços, muitos desafios**  
Enid Rocha Andrade da Silva



24



32



64



72

## Bullying

### Peso é fator determinante para preconceito

Alunos muito gordos ou muito magros são mais sujeitos a sofrer bullying. O dado é do texto para discussão *Discriminação Contra os Estudantes Obesos e os Muito Magros nas Escolas Brasileiras*, publicado no Portal Ipea. De autoria de Luís Claudio Kubota, técnico de Planejamento da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), o estudo faz uma análise dos dados da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) 2012 e revela que os estudantes autotranscritos nesses grupos, ou de muito gordos ou de muito magros, são mais expostos a comportamentos de risco, como o uso de cigarros, consumo de drogas ilícitas, álcool e laxantes ou indução ao vômito.

## Juventude

### Estudo apresenta nova agenda

Lançado em três línguas: português, inglês e espanhol, estudo analisa a juventude brasileira. Um dos artigos apresenta a nova agenda jovem, em que a educação de qualidade assume o primeiro lugar na prioridade da juventude. Em seguida foi elencada a melhoria nos serviços de saúde e em terceiro lugar o acesso a alimentos de qualidade. A pesquisa também



Etta Fiuza/Abbr

discute mercado de trabalho, formação profissional, educação e as mortes violentas dos jovens. O conglomerado de artigos é resultado da parceria entre o Ipea, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), o Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento Internacional (IDRC) e o Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (Cedlas).

## Internacional

### Brasil sedia fórum dos BRICS



Entre 18 e 19 de março o Rio de Janeiro sediou o Fórum Acadêmico dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). O Ipea organizou o evento, que teve como destaque as mudanças na classe média decorrentes das políticas inclusivas nesses países e os desafios que irão enfrentar. Também foram reafirmados os compromissos de cooperação mútua em torno dos

pilares: promoção da cooperação para o crescimento econômico e o desenvolvimento; paz e segurança; justiça social; desenvolvimento sustentável e qualidade de vida; governança política e econômica, e progresso através do compartilhamento da inovação e do conhecimento. O evento antecede a Cúpula dos BRICS que será realizada este ano em Fortaleza-CE, em julho.

## Gotas

### Vagas para negros em concurso público

A nota técnica *Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013*, elaborada pelos técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea Tatiana Dias Silva e Josenilton Marques da Silva,

constata que a presença de negros no serviço público é bem mais reduzida em carreiras que exigem nível superior, com melhores remunerações, do que em carreiras de nível intermediário. A pesquisa verificou que as desigualdades raciais oriundas do mercado de trabalho do setor privado



reafirmam-se no setor público em termos de rendimentos, distribuição de carreira ou dos níveis de atuação federal, municipal ou estadual.

# Educação é tema de debate no Fórum Econômico Mundial

Melhoria na educação é tema recorrente na agenda do presidente do **Ipea** e ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Marcelo Neri. Em reunião no Fórum Econômico Mundial em Davos, na Suíça, Neri aproveitou a oportunidade para debater o papel das tecnologias na educação. “Discutimos o papel das tecnologias para impulsionar o aprendizado e a necessidade de criar um movimento mundial de apoio à causa, com o qual o exemplo brasileiro recente de metas de desempenho tem



Reprodução

muito a contribuir”, afirmou Neri, que manteve encontros com personalidades como o ex-primeiro-ministro britânico Tony Blair (foto). Ao lado de outro ex-primeiro-ministro do Reino Unido, Gordon Brown, e do ministro de Ciência e Tecnologia da África do Sul, Derek Hanekon, Neri fez uma apresentação no painel *New Vision for Education* (Uma nova visão para a educação).

## Carta de conjuntura

# Estudo aponta economia estável para 2014

Dados da Carta de Conjuntura lançada pelo **Ipea** em março de 2014 apresenta quadro econômico estável para o país no decorrer do ano. O estudo aponta um viés positivo para a produção industrial, com melhor desempenho nas vendas do varejo e aceleração na criação de empregos formais, sendo que, em janeiro de 2014, o crescimento já se apresentava 3,6% acima da tendência observada no mesmo período do ano anterior. A Carta revela também que o consumo do governo e das famílias fechou o ano de 2013 com o menor índice dos últimos dez anos, atingindo 2,3% e 1,9%, respectivamente. O consumo das famílias, embora tenha sido o responsável por 61,9% da variação do PIB e considerado o principal sustentáculo da economia brasileira em 2013, vem perdendo fôlego no mercado. Como

justificativas para essa desaceleração, são apontadas a acomodação do mercado de trabalho; a desaceleração das concessões de crédito ao consumo e a inflação acima da meta.

## Educação

# Ipea abre mestrado para técnicos e gestores públicos

Em parceria com a Escola de Administração Fazendária (ESAF), o **Ipea** começou a oferecer em março o primeiro *Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento* da instituição. Foram disponibilizadas 40 vagas para gestores e técnicos do

## Compras públicas

# Debates para a nova Lei das Licitações

Organizado pelo **Ipea** e pela Fundação Getúlio Vargas, o I Ciclo Brasileiro de Conferências em Compras Públicas e Desenhos de Concessões colocou em discussão os entraves para as compras públicas no Brasil. O destaque foi dado para o estudo *A reforma da Lei 8.666/93 e do arcabouço legal de compras públicas no Brasil: contribuições do Ipea à Consulta Pública do Senado*, em que propõe, além da reforma normativa da chamada Lei das Licitações, a criação de duas agências, uma normativa e uma executiva, de compras centralizada; criação de carreiras de níveis médio e superior especializadas em compras públicas e aperfeiçoamento e integração dos sistemas eletrônicos de rastreamento das compras desde a abertura do processo até o seu encerramento.

setor público federal que atuam na formulação, gestão, implementação, avaliação, controle e regulação de políticas públicas. O curso, com duração de dois anos, possui dois objetivos: o primeiro é oferecer instrumentos analíticos rigorosos que sejam, por um lado, críticos e amplos o suficiente para captar a complexidade do fenômeno do desenvolvimento e, por outro, possibilitar uma aproximação entre a formação acadêmica e a institucionalidade e o modo de funcionamento das políticas públicas.

## WWW

### Site contra a pobreza

Foi lançado em fins de março o site World Without Poverty ([www.wwp.org.br](http://www.wwp.org.br)), uma nova ferramenta para combater a pobreza. Trata-se de um projeto conjunto do Ipea com o Ministério do Desenvolvimento Social, Banco Mundial e Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), do PNUD. A iniciativa ficará sediada no prédio do Ipea, em Brasília. O novo site será um espaço para que o Brasil apresente os resultados de programas bem-sucedidos no enfrentamento da miséria. O mais importante



Arquivo/ABr

não será a apresentação dos resultados, mas os caminhos percorridos até os resultados positivos de superação da pobreza.

## Comunicação

### C&T em debate

Nos próximos dias 5 e 8 de maio, ocorre em Salvador a 13ª Conferência Internacional sobre Comunicação Pública da Ciência e Tecnologia. Trata-se de um evento para discutir as tendências e os questionamentos sobre pesquisas de pós-graduação em comunicação pública da ciência a fim de ampliar a inclusão social e o engajamento político. Mais informações ([www.pcst-2014.org](http://www.pcst-2014.org)).

## Desigualdade

### A linha abissal que separa o mundo

A desigualdade de renda é bem conhecida no Brasil e nos países emergentes, mas é a desigualdade mundial que assusta. Pesquisa da ONG britânica Oxfam mostra que as 85 pessoas mais ricas do mundo possuem um patrimônio de US\$ 1,7 trilhão, valor próximo ao da metade do patrimônio de 3,5 bilhões de pessoas mais pobres, ou metade



Reprodução

da população mundial. Aliás, o patrimônio dessa pequena parcela privilegiada é maior do que o PIB da Austrália. A diretora-executiva da Oxfam, Winnie Byanyima, alerta para a falta de políticas de redução da concentração de renda. Sem elas, justifica, a tendência é que se aprofunde ainda mais a atual linha abissal que separa o mundo.

## Segurança

### Defesa da democracia

Os traços principais da XI Conferência de Ministros de Defesa das Américas, que ocorrerá no Peru, em outubro deste ano, já foram desenhados. Os 34 ministros vão declarar sua “firme convicção no valor das instituições democráticas como alicerce fundamental para alcançar a paz, a segurança, a estabilidade e a igualdade social”. Também farão parte do comunicado a luta contra o crime organizado (leia-se narcotráfico), a mineração ilegal e o apoio aos países do hemisfério vítimas de desastres naturais. É bom saber que a democracia fará parte dessa salada de temas.



## Indústria

### Convergência política

Fortes sinais de sintonia entre parlamentares e setor produtivo para a redução do Custo Brasil. A *Agenda Legislativa da Indústria 2014*, lançada em fins de março pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), apresentou os 134 projetos prioritários para o setor em debate no Congresso Nacional. Nesta 19ª edição, o documento apresenta a mais alta taxa de convergência desde que foi criado. A indústria tem



Reprodução

posição convergente em 84 (63%) dos projetos listados; e divergente em 50 (37%). A CNI atribui essa evolução à crescente sensibilidade do Congresso aos problemas de competitividade da economia.



## Educação

# 250 milhões de crianças sem completar o básico

Em 2000, durante o Fórum Mundial de Educação, em Dacar, no Senegal, o Brasil e outros 149 países se comprometeram a perseguir seis metas na educação global. Foram elas: ampliar a educação para a primeira infância, universalizar a educação básica, atenção à educação de jovens e adultos, reduzir pela metade o analfabetismo entre adultos, acabar com a diferença de educação entre homens



Marcelo Casal Jr

e mulheres e melhorar a qualidade da educação como um todo. Todas essas metas deveriam ser entregues em 2015. No entanto, recente relatório divulgado pela Unesco mostra que os países estão longe de cumprir a meta. Os dados revelam que 250 milhões de crianças não aprenderam o básico e 25% dos jovens não conseguem ler uma frase completa.

## Política externa

# Paraguai aberto para o mundo

O presidente do Paraguai, Horácio Cartes, está disposto a fazer história. Em reunião com 170 empresários brasileiros, ele afirmou que o país está de portas abertas para receber seus vizinhos. “Usem e abusem do Paraguai”, disse um efusivo Cartes em busca

de investimentos em todas as áreas, de construção civil a hidrovias. Um mês depois, seu comissariado fechou parceria com os Estados Unidos no setor de defesa. O governo americano vai financiar um programa de bolsas para treinar a elite militar paraguaia na Academia de West Point, do Exército dos EUA. Também pagou um Centro de Pesquisas para Situações Emergenciais contra Desastres Ambientais, em São Pedro, na região central do país.

## Pesca

# Vem aí novo ProFrota

O Brasil quase dobrou a produção de pescado em 2013: foram 2,5 milhões de toneladas, contra 1,5 milhão de toneladas de 2012, segundo revelou o ex-ministro da Pesca, Marcelo Crivella, em sua despedida do cargo. Mas o desafio do país é a multiplicação dos peixes, chegando a 20 milhões de toneladas. É esse



Arquivo/ABR

número que a FAO, agência da ONU para a alimentação, vem cobrando do Brasil para o tamanho das nossas

## Água

# Direito essencial

Na América Latina, 36 milhões de pessoas ainda vivem sem acesso à água potável. Diante desse cenário, a pesquisadora do Ipea Maria da Piedade Morais e os professores Leo Heller (UFMG) e Estevan Castro (New Castle University) preparam o livro *Direito à Água*, uma coletânea de artigos. A espinha dorsal da obra é a abordagem de temas como a desigualdade e a injustiça que caracterizam a América Latina e a forma com que elas ressoam nas limitações de acesso aos itens mais essenciais para a vida, a água e serviços relacionados.



Arquivo/ABR

riquezas naturais. Com esse objetivo, o governo prepara para abril um decreto destinado a mudar o ProFrota, a linha de financiamento de barcos novos. Os barcos usados – alguns há décadas – pelos pequenos pescadores serão lançados como garantias para os bancos de fomento financiarem os novos. Hoje, os bancos não aceitam como garantia a embarcação antiga. Em tempo: o Brasil ainda importa muito pescado. Foram US\$ 1,5 bilhão em 2013.



**Se você quiser ver esta paisagem de cinema, aonde você precisa ir?**

- A ( ) Pipa, RN
- B ( ) Guarda do Embaú, SC
- C ( ) Angra dos Reis, RJ
- D ( ) Lençóis Maranhenses, MA

**Se você é brasileiro e não sabe a resposta, está na hora de conhecer melhor o Brasil.**

Resposta: D – Lençóis Maranhenses, MA

**VIAJE PELO BRASIL.  
É BOM PARA VOCÊ.  
É BOM PARA O PAÍS.**

Ministério do  
Turismo

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Consulte seu agente de viagem. [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)

# Joan Clos

“As cidades devem virar espaços mais justos e inclusivos”

**Pedro Parisi e Maria da Piedade Morais\***

O médico Joan Clos, subsecretário-geral da Organização das Nações Unidas e diretor executivo do ONU-Habitat, braço da instituição para os temas urbanos, quer definir uma “Nova Agenda Urbana” que oriente o planejamento integrado das cidades para que estas sejam mais inclusivas, conectadas, compactas e integradas. A nova forma de fazer cidades depende da boa relação entre os setores público e privado e a sociedade civil e exige a definição clara do papel de cada ator.



Esses são alguns dos temas debatidos na sétima sessão do Fórum Urbano Mundial, ocorrido entre 5 e 11 de abril, na cidade de Medellín, na Colômbia. O ONU-Habitat identificou que as diferenças sociais e econômicas sempre foram o problema central nas cidades, mas, no lugar de diminuir, as disparidades vêm aumentando no início deste século.

Em busca de soluções, ministros, prefeitos, parlamentares, economistas e especialistas de diversas áreas debateram durante uma semana temas como a igualdade de gêneros, juventude, desenvolvimento urbano igualitário, resiliência urbana, planejamento, financiamento e outros. O debate na Colômbia passou pela governança. Os governos – nacionais e locais – devem se preocupar em tocar o timão das cidades de forma mais eficiente e em criar políticas de planejamento eficazes por meio de processos legislativos transparentes e participativos. O setor privado, naturalmente, tem mais facilidade em investir onde há retorno financeiro direto, mas precisa compreender e aproveitar as oportunidades de longo prazo, sobretudo em períodos de grandes investimentos como o que o Brasil passa, por conta dos megaeventos.

Um dos responsáveis por mudar a cara da cidade de Barcelona na preparação para os Jogos Olímpicos de 1992, Clos é otimista: “O Brasil fará ótimos eventos”, tem dito. A experiência como

vice-prefeito durante o evento e como prefeito entre 1997 e 2006 o leva a dizer que o fator-chave para que a Copa do Mundo e as Olimpíadas no Brasil não deixem rombos nos cofres do governo, mas legados para a população, está em duas palavras: integração e inclusão. Metade da população mundial vive em cidades e precisa cada vez mais de políticas organizadas e coerentes de inclusão. As cidades-sede da Copa do Mundo têm uma oportunidade que poucos centros urbanos têm de criar esse tipo de política, sobretudo para aproximar as pessoas dos serviços básicos, modernizando o transporte público, por exemplo.

*“Acabar com a insegurança urbana significa abordar o tema de maneira transversal e integrada, com enfoque nos direitos e participação social”*

O Brasil tem alta concentração da população nas cidades e passou por uma urbanização rápida, principalmente a partir da década de 1980, o que levou ao fenômeno da criação das favelas. Mas, segundo Clos, a migração das pessoas para os centros urbanos não deve ser vista como algo negativo. As favelas são a resposta da população para problemas sociais, não para

problemas de urbanização. A solução é planejar. Só com planejamento as pessoas terão mais acesso à educação, emprego, transporte, saneamento, e começarão a fazer parte das cidades.

No ONU-Habitat, Clos está à frente de um movimento mundial para criar um futuro sustentável, que tem as cidades como um dos principais pontos de partida. Da Conferência Rio+20, organizada pela ONU em julho de 2012, saiu a resolução “O Futuro que Queremos”. O documento tem um capítulo específico que define o papel das cidades para cumprir esse objetivo. “Quando bem planejadas e construídas, as cidades podem fomentar sociedades econômica, social e ambientalmente sustentáveis”, traz a resolução. O documento ainda afirma que o planejamento e a consolidação dos assentamentos humanos dependem dos governos locais e da participação da população na tomada de decisões, conceitos perseguidos pelo ONU-Habitat.

Para a instituição, o processo de urbanização deve ser compreendido como um fenômeno muito mais complexo que apenas o desenvolvimento e o crescimento em uma determinada região, mas que implica em profundas transformações sociais, econômicas, ambientais, culturais e políticas que se estendem, muitas vezes, além das fronteiras territoriais. Nesta linha, o Plano Estratégico do ONU-Habitat 2014-2019 estabelece como um de seus

resultados estratégicos “aprimorar políticas públicas, planos e projetos para a promoção de cidades mais compactas, socialmente inclusivas, integradas e conectadas que fomentem o desenvolvimento urbano sustentável e que sejam resilientes a mudanças climáticas, nos níveis municipal, estadual e nacional”. Torna-se necessário reconciliar o espaço urbano à sua territorialidade através da consolidação de uma rede de cidades compactas, conectadas, integradas e inclusivas.

**Desenvolvimento** – O tema principal do Sétimo Fórum Urbano Mundial deste ano foi enfrentar a desigualdade e sugerir políticas que conduzam à igualdade. Quais foram as novidades desse Fórum?

**Joan Clos** – A sétima edição do Fórum Urbano Mundial teve como tema a Igualdade Urbana para o Desenvolvimento das Cidades pela Vida, lançando a ideia de construção aberta, participativa e solidária das cidades, em que cada ator contribui e se compromete na construção social do habitat, assim como uma estratégia econômica, social, cultural e ambiental. Os Foruns Urbanos Mundiais representam espaços de diálogo onde, ao longo dos anos, se vai construindo um debate e uma aliança entre os diferentes líderes dos cinco continentes, para compartilhar ideias e identificar as melhores práticas. O Fórum em Medellín terá uma relevância especial por fazer parte do processo de definição da nova agenda de desenvolvimento pós-2015 das Nações Unidas. E por marcar o caminho para a terceira conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre desenvolvimento urbano sustentável (Habitat III), para definir uma “Nova Agenda Urbana”.



**Desenvolvimento** – Qual seria o papel do poder público e o do setor privado para o desenvolvimento urbano sustentável?

**Joan Clos** – O papel dos governos é definir políticas urbanas nacionais que promovam o planejamento urbano eficaz, transparente e participativo, além de implementar processos legislativos e institucionais pertinentes e facilitar que os governos locais e regionais sejam protagonistas de propostas, políticas e estratégias de desenvolvimento urbano sustentável. Por outro lado, não se pode alcançar estes objetivos sem a participação do setor privado que, além de tudo, tem um potencial enorme de influenciar positivamente no desenvolvimento urbano em nível mundial sempre que haja condições favoráveis para o investimento. O ONU-Habitat defende que sejam feitas alianças produtivas entre as cidades e o setor

privado para beneficiar todos os setores da sociedade.

**Desenvolvimento** – O que uma cidade precisa oferecer aos seus habitantes para ser considerada inclusiva? Há alguma cidade no mundo que esteja perto de ser considerada inclusiva ou que tenha uma iniciativa exemplar que possa ser reproduzida em outras cidades?

**Joan Clos** – Uma cidade inclusiva é uma cidade capaz de oferecer serviços básicos e sociais inclusivos, de assegurar condições de vida seguras e saudáveis para todos, de garantir transporte e energia acessíveis e sustentáveis, de ter espaços urbanos verdes e seguros. Uma cidade onde haja acesso à moradia e se gerem empregos decentes.

**Desenvolvimento** – No Brasil e na América Latina, o tema da segurança urbana permanece entre as prioridades dos governos, principalmente

nas favelas. Como o senhor avalia a gestão pública da segurança nas cidades brasileiras?

**Joan Clos** – A segurança urbana é um tema estratégico na agenda da maioria dos governos locais da América Latina, em especial, mas não unicamente nesta região. Os avanços nessa área estão claramente vinculados à capacidade das cidades de aumentar os níveis de inclusão social. De fato, as pessoas que não têm acesso aos serviços básicos e estão excluídas da sociedade são as mais vulneráveis a serem as vítimas ou a se tornarem os infratores. Nesse sentido, acabar com a insegurança urbana significa abordar o tema de maneira transversal e integrada com enfoque nos direitos e participação social.

**Desenvolvimento** – O fenômeno da conurbação, ou a integração geográfica das cidades, é algo comum atualmente. Qual o posicionamento do ONU-Habitat sobre a cooperação entre cidades para um desenvolvimento regional sustentável?

**Joan Clos** – Efetivamente, a tendência das grandes cidades de “criar sistemas” com cidades menores, formando assentamentos urbanos de grande escala, está aumentando em todo o mundo. Não há dúvida de que estas conurbações são importantes motores da economia em nível regional e global. Trata-se, contudo, de um fenômeno que determina novas hierarquias urbanas e representa um desafio em termos de governança. A capacidade de encontrar modelos inovadores e eficientes de planejamento e coordenação é chave para determinar o nível de sustentabilidade destas novas geografias urbanas.

**Desenvolvimento** – Especialistas consideram o Brasil um país com alto grau de descentralização

## PERFIL

Joan Clos é diretor executivo do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) e subsecretário-geral da Assembleia Geral das Nações Unidas desde outubro de 2010. Foi prefeito de Barcelona por dois mandatos, entre 1997 e 2006, e um dos principais responsáveis pela organização dos Jogos Olímpicos da cidade em 1992, quando era o vice-prefeito de Finanças e Orçamento. Também foi ministro da Indústria, Turismo e Comércio da Espanha entre 2006 e 2008. Antes de ingressar na Organização das Nações Unidas, serviu como embaixador espanhol para a Turquia e Azerbaijão.

Durante o mandato como prefeito, desenvolveu programas de investimento para a cidade. Um dos mais ambiciosos foi o programa Barcelona @ 22, que transformou 200 quilômetros quadrados de zonas industriais degradadas em uma zona comercial intensiva e dinâmica.

Como ministro de Indústria, Turismo e Comércio do presidente José Luis Zapatero, entre 2006 e 2008, Clos otimizou o mercado de energia, com a inclusão da Espanha no marco legal de políticas energéticas europeu. Além disso, contribuiu para a assinatura do acordo entre Espanha e França para ampliar a conexão elétrica entre os

dois países. Durante o mandato de ministro, Clos se preocupou em impulsionar o mercado de energias renováveis. O avanço mais importante nesse sentido foi a instalação de um parque de energia eólica de 17 mil MW.

Clos acumula uma experiência sólida em organismos de representação das cidades. Em 1998 foi eleito presidente da Metropolis, a rede internacional das cidades. Dois anos depois, foi presidente da Associação Mundial de Cidades e Autoridades Locais (WACLAC). Entre 2000 e 2007 atuou como presidente da Comitê Consultivo das Nações Unidas de Autoridades Locais (UNACLA). E entre 1997 e 2003 foi membro do Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CMRE).

Catalão, nasceu em 29 de junho de 1949, é casado e pai de dois filhos. É médico formado pela Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), com especialização em saúde pública e epidemiologia pela University of Edinburgh (Escócia). Recebeu uma série de prêmios, que incluem uma medalha de ouro do Royal Institute of British Architects, em 1999, pela transformação de Barcelona. Em 2002 ganhou o UN-Habitat Scroll of Honour Award por encorajar a cooperação global entre as autoridades locais e as Nações Unidas.

administrativa. Quais são os benefícios e os desafios para as políticas públicas de um país com este perfil?

**Joan Clos** – O ONU-Habitat favorece os processos de descentralização

administrativa e aposta no papel que os prefeitos e os governos locais podem desempenhar para alcançar os objetivos de planejamento nacional



e para conectar as pessoas à estrutura internacional de governança e à Nova Agenda Urbana.

**Desenvolvimento** – Um dos critérios de escolha das cidades-sede da Copa é o plano de infraestrutura e os legados que serão deixados pelo megaevento. O senhor acha que haverá mais ônus ou mais legados para a população brasileira após o evento?

**Joan Clos** – Os grandes eventos sempre representam uma oportunidade de avanço nos processos de desenvolvimento e de mudanças positivas nas cidades anfitriãs. Entretanto, o legado destes eventos é, muitas vezes, um assunto complexo que não pode ser avaliado somente pelas transformações urbanísticas que eles podem trazer. Os Jogos Olímpicos de 1992 em Barcelona, por exemplo, foram uma experiência bem-sucedida de cooperação entre diversos atores, de envolvimento do setor privado e de entusiasmo dos cidadãos. O legado foi a criação da consciência da cidade de seu próprio potencial, que abriu portas para realizações que Barcelona continuou construindo por mais duas décadas.

**Desenvolvimento** – Os investimentos públicos na preparação dos dois eventos, Olimpíadas de Barcelona e Copa no Brasil, superam em muito os investimentos privados. Que tipo de iniciativas podem ser feitas para atrair mais investimentos privados para os próximos megaeventos como os Jogos Olímpicos no Rio em 2016?

**Joan Clos** – Obviamente, o setor privado prioriza as atividades com resultados econômicos diretos, mas isso não significa que não seja capaz de se adaptar e compreender as oportunidades de melhora da capacidade produtiva que este tipo de evento representa no longo prazo para a cidade.



*“Uma inundação não causa os mesmos danos em uma favela e em um bairro residencial”*

onde todas as pessoas podem ter oportunidades de usufruir de uma vida digna. Esta deve ser a essência de qualquer política urbana que se desenvolva em uma cidade, região ou país.

**Desenvolvimento** – O senhor conseguiu mudar Barcelona quando foi vice-prefeito da cidade durante os Jogos Olímpicos. Entretanto, pouquíssimos centros urbanos têm a mesma oportunidade. Quais são os desafios de transformar uma cidade mesmo sem grandes incentivos como estes?

**Joan Clos** – Nosso planeta é cada vez mais urbano. Sabemos que mais da metade da população mundial já vive em cidades e que dois terços dessas pessoas moram em áreas urbanas onde as desigualdades econômicas aumentaram muito desde os anos 1980. As cidades têm o desafio de se transformar em espaços mais justos e inclusivos, mesmo em um contexto de rápida urbanização,

**Desenvolvimento** – Dados do Ipea indicam que a desigualdade diminuiu em 80% nas cidades brasileiras. Entre 2000 e 2010, a renda dos 20% mais pobres cresceu 217%, enquanto a dos 10% mais ricos cresceu 60%. Além da renda, quais outros fatores devem ser levados em conta para avaliar a qualidade de vida nas cidades?

**Joan Clos** – Estes dados indicam avanços muito importantes, porque não dizem respeito simplesmente a um crescimento em termos de prosperidade econômica. A erosão dos níveis de polarização social afeta, de muitas maneiras, a qualidade de vida em uma cidade. Entretanto, há outros fatores que devem ser levados em conta. Incentivar processos de

desenvolvimento urbano igualitário significa também que os bens públicos e serviços básicos devem ser acessíveis para todos com as mesmas oportunidades e para as diferentes necessidades. Estou falando de água e eletricidade, de mobilidade e redes de comunicação, assim como dos espaços públicos fundamentais para favorecer processos de interação cultural, social e econômica.

**Desenvolvimento** – As cidades brasileiras cresceram muito rapidamente. Este é um dos principais motivos da formação das grandes favelas do país. É possível se desenvolver de forma acelerada sem esse efeito colateral?

**Joan Clos** – O problema da urbanização não é a urbanização em si, mas os níveis de desigualdade no planejamento urbano. Os grandes assentamentos informais, ou seja, as favelas, são a solução que muita gente encontra para problemas de origem

social. São a consequência de uma demanda de habitação e emprego em cidades que não conseguem se organizar. Isso gera um ciclo vicioso que afeta negativamente a coesão social, os níveis de segurança e o dinamismo econômico das grandes cidades do mundo. A solução para o crescimento acelerado é planejar as cidades com antecipação, pensando em como queremos que cresçam. Ao

## As propostas de Clos para um desenvolvimento urbano sustentável

Olhando para o futuro, Clos acredita que as cidades são determinantes para o desenvolvimento sustentável. Para ele, o crescimento espontâneo das cidades deve dar lugar ao planejamento urbano coletivo.

“A urbanização pode ser conduzida e moldada de forma coletivamente desejável”, afirma. Ele diz ainda que a urbanização deve ser vista como uma oportunidade de solução para os problemas modernos, como o rápido crescimento demográfico e as desigualdades sociais. “Precisamos perceber a cidade mais como um ativo, uma solução para esses problemas”. Só assim as cidades terão uma função mais proativa no desenvolvimento sustentável.

Mas, na prática, a única forma de chegar a esse objetivo é desenvolver uma nova forma de economia urbana. Utilizar a densidade de pessoas e recursos, que só os centros urbanos oferecem, para alcançar ganhos de escala. Dois fatores devem ser prioridade. O primeiro é conectar de forma eficiente e coordenada toda a cidade. O segundo é evitar as externalidades

negativas. Clos acredita que é preciso pensar um novo paradigma para as cidades. Um modelo que seja capaz de aplicar esses dois conceitos no mundo real. Muitas grandes cidades contemporâneas estão presas em um antigo paradigma, que as transforma em lugares congestionados, caros e desiguais. Ele defende a ideia de que isso não é irreversível. Mas é preciso esquecer os conceitos obsoletos e avançar para sistemas mais eficientes. A revista *Desafios do Desenvolvimento* compilou suas propostas para o desenvolvimento urbano sustentável, expostas no documento *UN-Habitat Urban Vision nº 2 Vision for post 2015 Agenda*, de sua autoria. Para se adequar ao novo paradigma urbano, segundo Clos, as cidades precisam adotar sete mudanças fundamentais.

### 1. É necessário retomar o conceito de cidades compactas e de usos mistos

Os componentes das cidades devem ser compactos, integrados e conectados. Isso requer uma mudança do modelo de cidades mono-funcionais de baixa densidade, com longas distâncias, que

é pouco conectado, segregado socialmente e ineficiente economicamente. Em vez disso, o novo paradigma otimiza densidade demográfica e econômica, e privilegia a proximidade entre as firmas e as pessoas dentro de um padrão predominante de uso do solo mistos. A escala humana resultante minimizará a necessidade de transporte e serviços de entrega, otimizará o uso do solo e promoverá a diversidade social. Também favorecerá a proteção e o uso de espaços públicos abertos.

### 2. Priorizar o uso eficiente do espaço público é o ponto de partida para o funcionamento das cidades

A forma como o espaço é implantado e moldado é central para o processo do desenvolvimento urbano. Isso determinará o valor da terra e requer mecanismos de compartilhamento de valor. Os espaços urbanos são a espinha dorsal das cidades. Eles permitem às pessoas conviver com a diversidade e com a complexidade social, negociar diferenças, afirmar suas identidades e acessar recursos de maneira formal e informal. Políticas

otimizar a densidade urbana e minimizar o que chamamos de zoneamento, uma das causas da segregação social, começamos a fazer com que a cidade pertença aos seus cidadãos; a proximidade de bens e serviços incentiva os investimentos e as oportunidades. Os principais fatores são distribuir a população em zonas já urbanizadas, planejar os usos mistos do território e repensar o espaço público.

**Desenvolvimento** – Como os governos deveriam lidar com o rápido crescimento das cidades e os desafios da mobilidade urbana? Qual é a sua avaliação sobre o assunto nos grandes centros brasileiros?

**Joan Clos** – O crescimento das cidades não deve ser percebido como algo negativo per se. Além disso, sendo que mais da metade da população mundial vive em contextos urbanos, é preciso investir para que as cidades sejam o modelo mais eficiente dos diferentes

tipos de assentamento urbano. Para atingir esse objetivo, a eficiência e a extensão dos sistemas de mobilidade urbana estão entre os elementos mais importantes. A mobilidade é uma parte importante no desenho das cidades, já que contribui não só para a habitabilidade em termos de redução dos engarrafamentos e poluição, mas também para o potencial econômico, permitindo um movi-



efetivas de criação, gestão e manutenção dos espaços urbanos são a chave para a eficiência econômica, assim como a inclusão social, a interação entre as pessoas e a mobilidade.

### **3. Governantes das cidades devem abandonar soluções setoriais e adotar intervenções que alcancem a cidade como um todo e a escala dos problemas**

A abordagem setorial e fragmentada, predominantemente usada atualmente, só criou enclaves de sucesso, com pouco impacto de transformação positivo. Soluções parciais tendem a piorar as condições da cidade, produzindo disfunções no conjunto urbano. Problemas como a expansão desorganizada, segregação

e congestionamento requerem um enfoque mais holístico e integrado.

### **4. Planejamento e projeto urbano definem o marco espacial crítico**

Um bom planejamento e projeto urbano devem estabelecer um mínimo de espaço comum, conectividade das vias e mix social, com variedade dos preços imobiliários na mesma região. O tecido urbano deve ter alta variedade de tipos de habitação, ambiente público agradável e de fácil locomoção para pedestres. Deve ter centros e limites bem definidos e várias opções de transporte.

### **5. Planejamento do Uso do Solo e códigos construtivos inteligentes são essenciais**

Leis e regulamentação eficazes são os instrumentos-chave para obter cidades resilientes e de baixo carbono. Essa regulamentação deve limitar o zoneamento setorializado e encorajar o uso do solo misto. Além disso, deve estabelecer uma proporção mínima de vias de transporte. Há uma necessidade urgente de aumentar o total de espaços públicos nas cidades dos atuais 10% para, no mínimo, 30%.

### **6. As cidades devem promover o desenvolvimento endógeno**

O novo paradigma urbano requer estratégias, planos e modelos que ativem os fatores endógenos. Isso inclui fomentar e utilizar ativos locais – especialmente o capital humano – para maximizar as oportunidades locais, explorar as potencialidades locais e posicionar a cidade no contexto de desenvolvimento regional, nacional e global. Uma cidade bem planejada pode aumentar diretamente em 15% a sua taxa de emprego aumentando a construção e a oferta de serviços básicos urbanos.

### **7. Os moradores da cidade – especialmente os mais pobres – devem ser os maiores beneficiários das políticas públicas**

Eles são os principais *stakeholders*, que vivenciam diretamente os problemas das cidades. O “direito à cidade” é um princípio poderoso para garantir que o interesse coletivo prevaleça. A abordagem baseada nos direitos humanos é o único caminho para manter a dignidade de todos os moradores urbanos, incluindo o direito à moradia adequada.



*“Os grandes eventos sempre representam uma oportunidade de avanço nos processos de desenvolvimento e de mudanças positivas nas cidades anfitriãs”*

mento eficiente de pessoas e bens. Mas a mobilidade é mais do que o meio de transporte que utilizamos. O planejamento e o desenho urbano deveriam concentrar-se em como aproximar as pessoas e os lugares, criando cidades centradas na acessibilidade, em vez de simplesmente aumentar a longitude e a capacidade da infraestrutura de transporte urbano.

**Desenvolvimento** – O Brasil não é um país acostumado a fazer prevenção de desastres naturais, como o Japão, por exemplo. No entanto, o problema é recorrente nas cidades brasileiras nos períodos de


chuvas, quando todo ano ocorrem inundações, deslizamentos de encostas e tragédias humanas. Há uma cartilha sobre um mínimo de prevenção de desastres políticos ou uma porcentagem mínima do orçamento recomendável para fazer frente a este problema?

**Joan Clos** – Os objetivos de qualquer agenda urbana deveriam ser assegurar que os avanços já conseguidos pelas cidades não se percam por causa de desastres naturais ou causados por ações humanas. Ou seja, uma cidade com uma boa qualidade de vida tem que ser uma cidade resiliente. Isso significa que, salvo em casos nos quais é impossível prevenir riscos naturais, um bom planejamento urbano pode aumentar a capacidade de resistir a desastres, minimizando os danos. Para conseguir isso, é preciso dinheiro sim, mas também investir em pesquisa tecnológica, regulamentação adequada e planejamento urbano participativo.

**Desenvolvimento** – O senhor acredita que os desastres naturais, como as enchentes, são tragédias “democráticas” ou afetam mais os pobres do que os ricos?

**Joan Clos** – Os desastres naturais afetam a população em geral, mas as consequências podem ser diferentes para cada grupo social e afetar com mais intensidade a parcela mais vulnerável da população. Obviamente, uma inundação não causa os mesmos danos em uma favela e em um bairro residencial. A resiliência é produto de uma boa governança, que compreende promover ações dirigidas para diminuir a desigualdade como fator de vulnerabilidade não só social, mas também frente aos desastres naturais.

**Desenvolvimento** – As cidades são, ao mesmo tempo, responsáveis e vítimas do aquecimento global. Há alguma cidade que possa ser citada como exemplo do controle do clima?

**Joan Clos** – A urbanização oferece várias oportunidades para desenvolver estratégias de adaptação e mitigação para lidar com as mudanças climáticas. Dado que a maioria do consumo mundial de energia ocorre nas cidades e a metade vem da queima de combustíveis fósseis para o transporte urbano, a solução parece óbvia. Os atores sociais, econômicos e políticos nas cidades devem passar a ser os protagonistas no desenvolvimento destas estratégias. A criação e promoção de redes de prefeitos e governos locais para compartilhar experiências e estimular o debate e a reflexão sobre como transformar nossas cidades é um fator fundamental para conseguir melhores cidades no futuro. 

\* Agradecimentos à colaboração de Rayne Ferretti e Manuel Manrique, do ONU-Habitat.



## Coabitação familiar e novos domicílios no Brasil

O direito à moradia está citado no Art. 6º da Constituição Federal, mas a persistência de um déficit habitacional superior a cinco milhões de domicílios mostra que este direito social ainda não é efetivo para todos os brasileiros. O ônus excessivo com o aluguel e a coabitação familiar são os principais componentes do déficit habitacional, problemas que penalizam, sobretudo, os jovens.

De acordo com as PNADs, a vontade de formar um domicílio independente é maior entre os chefes das famílias secundárias, com idades entre 21 e 30 anos, os quais apontam a falta de recursos financeiros como o principal empecilho para sair da casa dos pais. Na última década aumentou o número de jovens dependentes no Brasil, especialmente em áreas urbanas. Embora à medida que os jovens envelhecem maior a probabilidade de buscarem sua independência domiciliar, as taxas mais elevadas de crescimento dos jovens dependentes nas faixas etárias superiores indicam que os jovens brasileiros, a exemplo do que tem acontecido em outros países, estão postergando cada vez mais o momento da saída da casa dos pais.

A literatura internacional aponta uma maior dependência residencial dos jovens latinos em relação aos da Europa do Norte e dos Estados Unidos. As mulheres saem mais cedo de casa, sobretudo para casar. A idade com que os jovens decidem sair da casa dos pais eleva-se à medida que estes passam


mais tempo na escola. Contudo, isso não significa que a educação evita a emancipação domiciliar, pois os jovens mais “capacitados” têm maiores probabilidades de sair de casa quando “jovens”, inclusive em busca de mais educação. Quanto maior o nível educacional dos pais, maior a chance de o jovem sair de casa para continuar seus estudos.

A participação do jovem no mercado de trabalho enquanto ainda mora com os pais é uma etapa do ciclo de vida que precede a sua independência. Assim, a decrescente oportunidade de emprego para os jovens diminuiu as chances de se tornarem independentes. Os homens são mais propensos a sair de casa em anos de forte crescimento econômico. Ou seja, os jovens apresentam uma “percepção de pobreza” ao decidir quando sair de casa. Isso ocorre, sobretudo, entre as famílias pobres, que recorrem à extensão do domicílio para superar as dificuldades financeiras. As condições do mercado habitacional também são importantes para explicar a formação de novos domicílios: um aumento nos aluguéis e nos preços das moradias desencoraja a saída da casa dos pais.

O nosso estudo para o Brasil confirma os resultados internacionais. O fato de o jovem ser casado é o fator que mais impacta na sua probabilidade de ser independente. À medida que envelhecem, os jovens são mais propensos a sair de casa. Porém, a partir de certa idade, ocorre o oposto, mostrando falta de alternativas ou assistência aos pais

idosos. As mulheres e os afrodescendentes saem mais cedo de casa. Quanto maior o nível educacional do jovem, maior a probabilidade de continuar morando com os pais, onde a família dá suporte à obtenção de mais educação. Os jovens empregados apresentam maior propensão para formar um novo domicílio.

Jovens residentes em cidades grandes têm maior probabilidade de serem dependentes, refletindo um mercado habitacional mais caro. Os aluguéis formais são a principal escolha dos jovens independentes. Esses resultados mostram o alto impacto do mercado habitacional na formação de novos domicílios, evidenciando que a elevação recente nos preços dos imóveis aumentou o déficit habitacional por ônus excessivo com aluguel e coabitação e diminuiu as oportunidades dos jovens se tornarem independentes.

Em suma, os estudos mostram que a população jovem necessita de uma oferta habitacional variada, com moradias baratas e bem localizadas que lhe confirmem flexibilidade para mudar em busca de emprego ou de educação. Assim, a compra da casa própria pode não ser a melhor alternativa habitacional para os jovens brasileiros, sendo necessário fortalecer o mercado de aluguéis, aumentar as moradias estudantis ou, até, criar programas habitacionais específicos para essa faixa etária. 

**Maria da Piedade Morais** é técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea. **Paulo Augusto Rego**, ex-consultor do Ipea, é analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional.





**Para apreciar o visual  
desta linda serra,  
aonde você deve ir?**

- A (  ) Petrópolis, RJ
- B (  ) Paranaguá, PR
- C (  ) Aparados da Serra, RS
- D (  ) Boa Vista, RR

**Se você é brasileiro e não sabe  
a resposta, está na hora  
de conhecer melhor o Brasil.**

Respostas: c – Aparados da Serra, RS

**VIAJE PELO BRASIL.  
É BOM PARA VOCÊ.  
É BOM PARA O PAÍS.**

Ministério do  
Turismo

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Consulte seu agente de viagem. [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)

# Muito mais do que um teto

Pesquisas do **Ipea** constataam que o programa Minha Casa Minha Vida reduz o déficit habitacional, favorece as famílias em vulnerabilidade, gera milhares de empregos, movimenta a economia — e ainda atinge nota 8,8 no índice de satisfação dos beneficiados. Contudo, é preciso avançar com novas políticas públicas que possibilitem a construção de moradias populares em regiões centrais das metrópoles

**Adriana Nicacio**







**Q**uando os primeiros contratos do Minha Casa Minha Vida começaram a ser assinados, em 2009, uma dúvida surgiu entre respeitados pesquisadores e especialistas: o programa está voltado para o enfrentamento do déficit habitacional ou para alavancar o desenvolvimento econômico do Brasil? Muitas outras questões se seguiram a essa, em especial sobre a permanência e a inserção socioeconômica das famílias atendidas. Para entender os efeitos reais do programa, nada melhor do que ir à ponta e perguntar para os que sentem na pele as virtudes e as dificuldades do Minha Casa Minha Vida. Foi isso que o Instituto de Pesquisa Econômica

**8,8**  
**foi a nota média**

do índice de satisfação das famílias com a moradia adquirida pelo Minha Casa Minha Vida.

Aplicada (**Ipea**) decidiu verificar por meio de seu Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), em parceria com o Ministério das Cidades. E os resultados preliminares parecem bastante positivos.

A satisfação das famílias com a moradia adquirida pelo Minha Casa Minha Vida ganhou nota média de 8,8, numa escala de 0 a 10. Os mais satisfeitos são os moradores do Mato Grosso do Sul, que deram nota 9,8. Menos satisfeitos, os mineiros, que avaliaram em 8 sua residência. O **Ipea** ouviu 7.620 moradores de 324 empreendimentos em 187 municípios, entre agosto e setembro de 2013. Foram entrevistados moradores com mais de seis meses na nova casa e com renda domiciliar mensal de até R\$ 1,6 mil, a chamada faixa 1.

Os primeiros resultados dessa faixa de renda, que equivale às famílias em condições de maior vulnerabilidade, mostram que os percentuais de mulheres e pessoas autodeclaradas pardas e negras



Tomaz Silva/Abir

Comunidade de Santa Marta, em Botafogo, Zona Sul do Rio de Janeiro: Nunca houve tantos investimentos públicos na produção de moradia e urbanização das favelas. Contudo, especialistas alertam que as políticas estariam desconectadas de intervenções que permitam a construção de moradias populares numa área bem localizada.

*“A aquisição da casa própria possibilita mudanças socioeconômicas sustentáveis, pois se assenta na aquisição de um bem que tem sido valorizado cada vez mais”*

**Marcelo Neri**, um dos autores do estudo e ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos



no Minha Casa Minha Vida ultrapassam a média brasileira. “O programa tem um viés feminino, pois 86% dos beneficiários são mulheres e mães, índice bem acima dos 52% da população brasileira”, avalia o autor da pesquisa, o economista Marcelo Neri, presidente do **Ipea** e ministro-interino da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, SAE. “Também é pró-negros: 65% dos atendidos são negros ou pardos, contra 51% na população”, acrescenta.

Embora nem todos os cruzamentos de dados tenham sido feitos, é possível entender o porquê de uma satisfação tão elevada. A média de idade entre os beneficiados é de 37 anos, idade em que a maioria da população de baixa renda ainda depende do aluguel. Em

96,2% dos casos há apenas uma família por moradia, com uma média de 3,8 pessoas por residência. Além disso, o comprometimento da renda não chega a 20% com a prestação da casa nova, em parte subsidiada pelo governo, e os gastos com luz, água, gás e condomínio. A prestação custa, em média, R\$ 64,96; e os demais, R\$ 105,35. No total, R\$ 170,31, em média, são desembolsados para manter suas casas.

Mesmo que pareça um valor baixo, a satisfação dessas famílias na faixa 1 com a prestação recebeu nota média de 7,9. Os beneficiados avaliam o entorno de suas residências com notas 8,1 e dizem que a casa própria melhorou suas vidas. Por isso, deram nota 8,6 para o aumento do bem-estar.

**QUALIDADE DE VIDA** Nesse esforço de entender melhor o Minha Casa Minha Vida, o qual, desde 2009, assumiu a maior parte dos recursos de política habitacional de interesse social no Brasil, com investimentos totais que devem alcançar R\$ 234 bilhões até o fim de 2014, o **Ipea** e a SAE lançaram duas perguntas num estudo intitulado *Casa própria: capital residencial e qualidade de vida*.

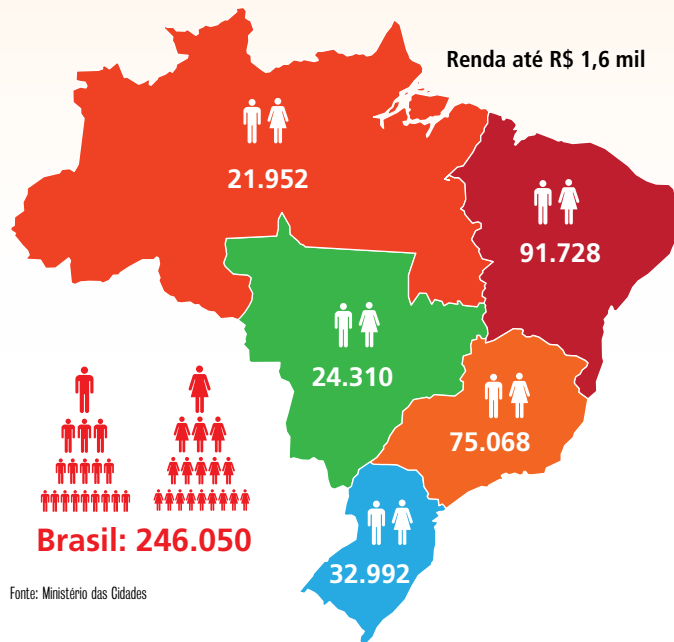
A primeira questão é qual a importância da moradia como patrimônio das pessoas, uma pesquisa ainda muito pouco desenvolvida no Brasil. E a segunda sobre a percepção das famílias sobre sua própria moradia. As duas perguntas se focaram na população brasileira para avaliar a evolução e a distribuição entre pessoas do capital residencial e suas consequências no estoque de riqueza e a qualidade de vida das famílias. Essa pesquisa envolveu 3,8 mil entrevistas em 210 cidades para traçar o que ocorreu no Brasil entre 2003 e 2012 e em que contexto os beneficiados do Minha Casa Minha Vida estão inseridos. “A percepção de qualidade de moradia

### Benefícios Indiretos do Minha Casa Minha Vida

Indicador	2009	2010	2011	2012	2013
Empregos diretos e indiretos (mil)	158,7	804,3	1.108,3	1.260,7	1.273,1
Renda direta e indireta (milhão)	R\$ 4,5	R\$ 21,4	R\$ 24,9	R\$ 30,1	R\$ 29,8
Compra materiais e serviços (milhão)	R\$ 2,5	R\$ 12,6	R\$ 17,4	R\$ 22,2	R\$ 22,4

## Número de beneficiados pelo Minha Casa Minha Vida

As famílias da faixa 1, renda até R\$ 1,6 mil, estão espalhadas por todas as regiões do país, com maior concentração no Nordeste. Elas são subsidiadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), com parcela de 5% da renda mensal e prestação mínima de R\$ 25



**O Minha Casa Minha Vida criou 1,27 milhão de empregos e respondeu por 32,1% das construções de moradias brasileiras em 2013**

nos últimos 10 anos melhorou”, destaca o economista Marcelo Neri.

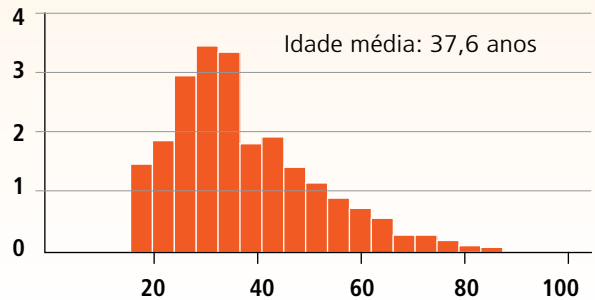
O estudo revelou um patrimônio imobiliário da população brasileira de R\$ 4,17 trilhões, sendo 86% desse capital em casa própria. É relevante notar que, ao contrário do aluguel, que concentra a renda por ser recebido pelos mais ricos, a casa própria é um amortecedor das desigualdades de renda e cada uma equivale, em média, a 125 meses de aluguel. Como redutor

de desigualdades, a casa própria dos mais pobres fez com que as diferenças das condições de moradia entre as pessoas caíssem bem mais nesse período que as da renda: 25,2% do efeito casa própria contra 10,4% do efeito equidade de renda.

A valorização real da casa própria entre 2003 e 2012 foi de 26,1% em termos reais. “A aquisição da casa própria possibilita mudanças socioeconômicas sustentáveis, pois se assenta na aquisição de um bem que tem sido valorizado cada vez mais”, diz Marcelo Neri. A pesquisa mostrou que, à medida que a população adquire sua casa própria e passa a viver em moradias melhores, os índices de felicidade pessoal aumentam. Assim, a moradia tem impacto na qualidade de vida das pessoas.

## Perfil dos entrevistados pela pesquisa do Ipea

A maior parte dos beneficiários tem, em média, 37,6 anos. Nessa faixa de idade, a casa própria ainda é um sonho. Além de incluir os jovens, o programa é pró-mulher; pois 86,4% dos atendidos são do sexo feminino.



### Gênero

MCMV		PNAD	
Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
13,6%	86,4%	48,5%	51,5%

### Raça

SIPS				PNAD			
Branca	Preta	Parda	Outras	Branca	Preta	Parda	Outras
34,8%	15%	49,4%	0,8%	48,4%	8,2%	42,5%	0,9%

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO** Pelos cálculos apresentados pelo ex-ministro das Cidades, Aguinaldo Ribeiro, os benefícios do Minha Casa Minha Vida vão além da satisfação dos beneficiados. Ele calcula que o programa deve ter criado 1,27 milhões de empregos em 2013, com impacto de 2,6% nos empregos formais do país. Atualmente, o Minha Casa Minha Vida movimentou o bilionário setor da construção civil, pois respondeu por 32,1% das construções de moradias brasileiras em 2013.

“Cada R\$ 1 milhão investidos no programa gera 32 postos de trabalho e R\$ 744 mil de renda adicional no país”, afirma Ribeiro. Segundo o ex-ministro, sua grande satisfação é ver um programa com “uma envergadura grande” cumprindo as metas. A meta inicial de contratar 3,74 milhões de unidades até 2014 está

próxima de ser atingida. Até o momento, mais de três milhões de contratos já foram assinados.

Diante disso, a secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, Inês Magalhães, tem repetido que os desafios agora são outros. Não é mais construir a moradia, mas sim oferecer à população maior acesso aos grandes centros urbanos e uma estrutura urbana melhor “que efetivamente assente as pessoas nesses locais”.

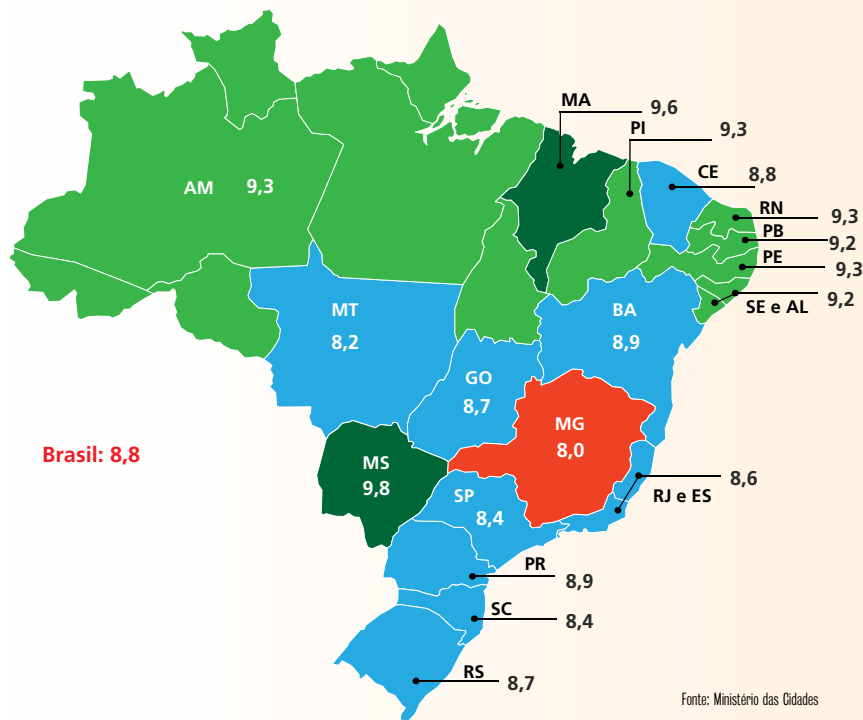
**INFRAESTRUTURA** Uma das preocupações da professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP) e relatora especial da Organização das Nações Unidas para o Direito à Moradia Adequada, Raquel Rolnik, é com as contradições do momento atual. Ela avalia que nunca houve tantos investimentos públicos na produção de moradia, inclusive nas faixas de renda que necessitam de intervenção pública, com ações como a urbanização das favelas. Mas, diz Raquel, essa política está desconectada de uma política de ordenamento territorial, fundiária, de intervenção e modernização do espaço urbano, que permita a construção da moradia popular numa terra bem localizada.

No estudo *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?*, os técnicos do Ipea Cleandro Krause, Renato Balbim e Vicente Correia Lima Neto afirmam que o programa se afasta “daquilo que preconiza a política habitacional”, que é o conhecimento de diferentes realidades para o melhor enfrentamento do déficit habitacional”.

Segundo eles, o Minha Casa Minha Vida deveria levar em conta as dimensões continentais do Brasil, com suas

### Satisfação com o Minha Casa Minha Vida por estado

O estado mais satisfeito com o programa de inclusão social é o Mato Grosso do Sul. Os sul-mato-grossenses deram nota 9,8. O menos satisfeito foi Minas Gerais. Os mineiros avaliaram em 8. A média nacional ficou em 8,8



profundas desigualdades regionais, sociais, econômicas e culturais. No entanto, dizem, o programa “se expressa como uma empresa fordista na produção em grande escala, cuja imagem predominante, ainda que não a única, são ‘casinhas’ a perder de vista”.

Os pesquisadores afirmam que a geografia da política habitacional deve ser enfrentada não apenas localizando os empreendimentos e a configuração do espaço em que se situam, “mas efetivamente identificando os atores desta política em cada diferente escala, suas ações e associações”.

**DÉFICIT HABITACIONAL** Em outra ponta, os técnicos Bernardo Furtado, Cleandro Krause e Vicente Lima Neto identificaram que o déficit habitacional

brasileiro caiu de 10% em 2007 para 8,53% em 2012. O déficit habitacional é um indicador usado na política habitacional para informar sobre a necessidade de reposição do estoque de moradias e, especialmente, auxiliar o gestor público no mapeamento das famílias que dividem uma mesma residência por falta de condições econômicas, moram em condições precárias ou comprometem mais de 30% da renda com aluguel.

A pesquisa mostra que 5,59 milhões de domicílios estavam nessas situações em 2007. O número absoluto caiu para 5,24 milhões cinco anos depois. Nesse período, houve queda de 30% das habitações precárias e de 26% na coabitação familiar – quando duas ou mais famílias dividem o mesmo teto. O déficit habitacional só não foi menor porque o

## Principais despesas

Os beneficiários disseram comprometer 19,1% de sua renda com a moradia. O menor dos gastos é com prestação. Os custos administrados são os que oneram a conta

**Gasto com água, luz, gás e condomínio**



**Gasto com prestação**



**Comprometimento com moradia**



**Comprometimento da renda**



## Perfil dos domicílios

Mais da metade das residências são casas, com uma média de 3,8 pessoas por imóvel. E na grande maioria vive apenas uma família abaixo do mesmo teto



### Presença de idosos

Nenhum	Apenas um	Mais de um
84,2%	13,5%	2,3%

### Presença de deficientes

Nenhum	Apenas um	Mais de um
87,6%	11,4%	1%

### Pessoas por dormitório

Apenas uma	Mais de uma
1,79	2,27

### Tipologia

Casa	Apartamento
45,2%	38,6%

### Número de moradores

Casa	Apartamento
3,8	3,5

### Número de famílias

Apenas uma	Mais de uma
96,2%	3,8%

número de pessoas que comprometem excessivamente a renda com aluguel saltou 30% entre 2007 e 2012. Passou de 1,75 milhão de domicílios para 2,29 milhões.

O déficit habitacional brasileiro é predominantemente urbano. Nas cidades, vivem 85% das famílias em condições de déficit e o principal problema é aluguel. “O aumento do gasto das famílias pode ser decorrente de acréscimos nos valores de aluguel, em alguma medida, atrelados à valorização imobiliária pela qual passaram as cidades brasileiras”, dizem os pesquisadores nas considerações finais do estudo *Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro* (PNAD 2007-2012). No campo, o déficit alcançou, em 2012, 742 mil domicílios, com queda de 25% em cinco anos, mas no meio rural mais de dois terços do problema são a precariedade da habitação.

Um ponto de alerta é que o déficit habitacional caiu menos no estrato de renda

*Entre 2007 e 2012, houve queda de 30% das habitações precárias e de 26% na coabitação familiar – quando duas ou mais famílias dividem o mesmo teto*

mais baixo (até três salários mínimos), faixa prioritária para o atendimento da política pública. Compreendia 3,95 milhões de domicílios em 2007 e 3,86 milhões em 2012. “A atualização do déficit é um meio para que se possam realizar avaliações de política habitacional. Mas é importante lembrar que a produção habitacional de interesse social, ainda que intensa, não necessariamente terá impacto imediato e direto na queda do déficit”, diz o técnico Cleandro Krause. O Minha Casa Minha Vida já contratou três milhões de residências, mas a metade ainda está em construção.

**PAC FAVELAS** Os problemas, as carências e as necessidades do processo de urbanização brasileira exigem novos investimentos em assentamentos precários e nova urbanização. Mas para que essas iniciativas sejam realmente efetivas e alterem a realidade, elas devem ser acompanhadas de um processo orientado de avaliação de seus resultados, ainda pouco comum na política urbana nacional.

Seis pesquisadores do **Ipea**, Renato Balbim, Cleandro Krause, Maria Fernanda Becker, Vicente Lima Neto, Maria Martha Cassiolato e Carla Coelho de Andrade, elaboraram um manual de avaliação dos resultados das políticas e intervenções de urbanização de assentamentos precários do governo federal. O resultado aparece no trabalho *Metodologia de Avaliação de Resultados: o caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas* e foi elaborado com base na

matriz de intervenção do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro.

O manual apresenta uma estrutura completa de uma intervenção de urbanização de favelas, listas e fichas de indicadores, modelo de questionário e manual de aplicação para facilitar a avaliação e garantir a imparcialidade nas mais diversas realidades do Brasil. Essa metodologia permitirá que os resultados sejam comparados, agregados e desagregados conforme as necessidades do gestor público.

Os indicadores associam taxas de satisfação com taxas de realização de diversos produtos e supera uma das principais dificuldades do setor público, que é ausência de dados e informações suficientes e de confiança no processo de urbanização. Os pesquisadores deixaram claro que a variedade excessiva de indicadores, associados a outra variedade de temas presentes num processo de urbanização de um assentamento precário, torna inviável a comparação de ações de políticas públicas nessas regiões. Por isso, a definição de padrões, com método de coleta e tratamento das informações, é tão importante e mereceu um estudo que levou três anos para ser consolidado. A metodologia é inovadora.

**IMPACTO DA MIGRAÇÃO** No ano passado, o pesquisador da **Ipea** Daniel da Mata venceu a edição do prêmio EPAINOS Award com seu artigo *Disentangling the Causes of Informal Housing*. Desde 1996, o prêmio é concedido para o melhor trabalho apresentado no congresso anual da European Regional Science Association (ERSA) para pesquisadores com até 33 anos. Daniel apresentou os resultados do seu doutorado na Universidade de

## Famílias avaliam satisfação com prestação e bem-estar

Para os beneficiários, a nota média com o custo das prestações foi de 7,9; de 8,1 para o entorno de suas residências e 8,6 para seu aumento de bem-estar



**Custo com prestação**  **NOTA 7,9**



**Aumento de bem-estar**  **NOTA 8,6**



**Satisfação com a moradia**  **NOTA 8,8**




**Satisfação com o entorno**  **NOTA 8,1**

Cambridge, no Reino Unido, em que busca entender como a pobreza, a migração rural-urbana e a regulamentação do uso do solo impactam o crescimento das favelas.

**FÓRUM DA ONU** Entre os dias 5 e 11 de abril, em Medellín, na Colômbia, os principais especialistas do mundo acompanharam o VII Fórum Urbano Mundial, do programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), com o tema “Igualdade Urbana no Desenvolvimento: Cidades para a Vida” (Leia entrevista com Joan Clos, diretor-executivo do ONU-Habitat, na página 12). A cidade, que passou por uma transformação a partir da década de 90, apresentou-se como uma história de superação. Durante a abertura, o prefeito de Medellín, Aníbal Gaviria, afirmou

que a cidade vive com desigualdades e injustiças, mas que já demonstrou que é possível avançar. Segundo ele, os problemas urbanos como segurança, mobilidade e migrações podem ser superados com bons governos e uma sociedade participativa. “Vamos construir cidades justas porque as cidades modernas foram modelos eficientes para construir riqueza, mas menos eficientes para construir igualdade”, afirmou Gaviria.

O secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, encaminhou mensagem gravada falando dos desafios profundos com o aumento da desigualdade urbana no mundo. “As pessoas deveriam ter melhores oportunidades em suas vidas urbanas. Temos que melhorar o desenvolvimento para eliminar a pobreza extrema, que é um tema fundamental para a agenda pós-2015”, afirmou. 

# Em busca do número real de homicídios

Fábio Rodrigues Pazzabom/Abn

Quantas velas são necessárias?  
Brasil pode ter 18,3% mais homicídios que o registrado. Estados que melhoraram a notificação viram sua estatística oficial piorar mais do que a violência real





A cada hora, sete pessoas são assassinadas no Brasil, mas uma dessas mortes fica sem o registro da causa. Garantir a notificação de 8.600 homicídios não registrados por ano pode melhorar as políticas de segurança

## Washington Sidney

**N**a noite de 3 de janeiro deste ano, o brigadeiro João Carlos Franco de Souza, 66 anos, foi abordado por três homens ao chegar em seu edifício, em uma superquadra no coração de Brasília. Ele abria o portão eletrônico da garagem quando anunciaram o assalto. João Carlos tentou acelerar o carro, levou um tiro na cabeça e morreu no hospital. Vinte e cinco dias depois, o jovem Leonardo Almeida, 29 anos, foi abordado por dois assaltantes e assassinado com um tiro no pescoço quando estacionava sua picape Saveiro em frente ao edifício Real Flat, em Águas Claras, outro bairro de classe média do Distrito Federal (DF).

João Carlos e Leonardo Almeida fazem parte de uma estatística alarmante: a das vítimas da violência no Brasil. “São números tão altos que fica difícil, quase impossível, elaborar uma imagem mental, uma representação de sua magnitude e significação”, diz o sociólogo Julio Jacobo Waiselfisz, coordenador da Área de Estudos da Violência da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso).

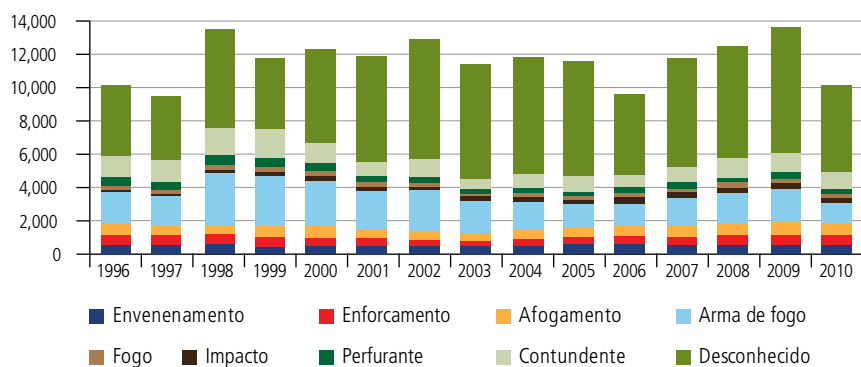
A imagem do universo de crimes torna-se ainda mais turva pela impre-

cisão dos registros. As tragédias de João Carlos e Leonardo poderiam sequer aparecer na estatística oficial dos homicídios, especialmente se tivessem ocorrido em outras unidades da Federação. Em 2010 foi registrada a causa básica (homicídio, suicídio ou acidente) de 99,9% das mortes por causas externas do DF, que tem a melhor taxa de identificação do país, segundo o Mapa dos homicídios ocultos no Brasil, traçado pelo diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do **Ipea**, Daniel Cerqueira. Na outra ponta do ranking, essa taxa de identificação, muitas vezes, não chega a 90% em

estados como Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Roraima, Minas Gerais e São Paulo, o que distorce os diagnósticos e dificulta o desenho adequado de políticas de segurança.

Segundo os cálculos de Cerqueira, o Brasil superou a marca dos 60 mil homicídios anuais sem saber, porque aproximadamente 8.600 estavam ocultos na base estatística com cobertura nacional mais usada por especialistas e autoridades: o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde. “O SIM é um patrimônio nacional e deve ser preservado. É a única fonte de informação confiável,

**Mortes violentas indeterminadas, por tipo de instrumento – Brasil (1996–2010)**



MS/SVS/Dasis. Sistema de informações sobre Mortalidade - SIM. Elaboração: Cerqueira (2013)



*“São números tão altos que fica difícil, quase impossível, elaborar uma imagem mental, uma representação de sua magnitude e significação”*

**Julio Jacobo Waiselfisz**, coordenador da Área de Estudos da Violência da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso)

crescimento estimada (40,1%) e a oficial (176,6%).

No país e na maioria das unidades da Federação, a proporção de óbitos sem causa determinada tem diminuído ao longo do tempo. Contudo, em anos mais recentes, há um preocupante aumento circunscrito a sete estados: Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, Roraima e São Paulo. Cerqueira destaca que, entre esses estados que vinham apresentando aumento paulatino de mortes indeterminadas até 2009, houve queda acentuada do indicador, em 2010, no Rio Grande do Norte (-71,7%), no Rio de Janeiro (-60,9%), na Bahia (-37,9%) e em Minas Gerais (-11,1%). Isso poderia ser explicado pelo monitoramento mais incisivo do Ministério da Saúde e pela própria repercussão na mídia de outro trabalho publicado por Cerqueira em 2012, concentrado no caso fluminense.

Em virtude da excelência do SIM, segundo Cerqueira, o Brasil tem todas as condições para igualar-se aos países desenvolvidos onde os homicídios ocultos são um fenômeno atípico,

com cobertura nacional, periódica e transparente, que permite a aferição dos eventos violentos com desfechos fatais. Apesar disso, do total de mortes violentas ocorridas no Brasil de 1996 a 2010, o Estado não conseguiu identificar a causa básica do óbito em 9,2% dos casos, o que corresponde a quase 175 mil vítimas”, afirma o economista.

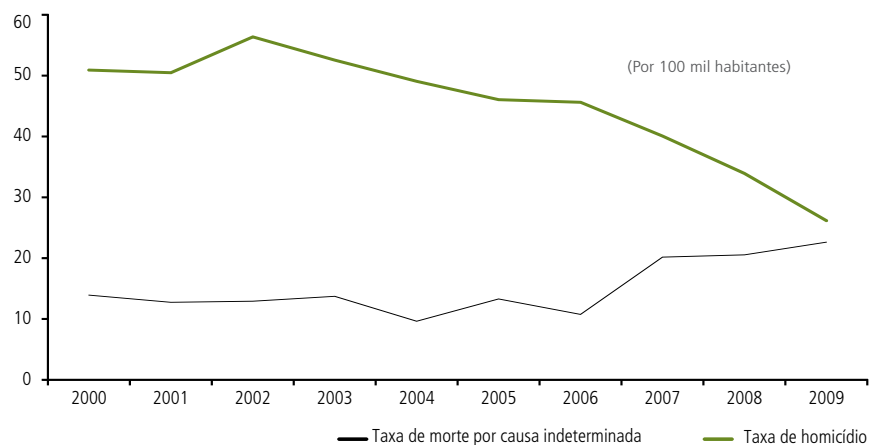
Ao analisar informações detalhadas de quase 1,9 milhão de mortes violentas registradas ao longo de 15 anos com um modelo econométrico, Cerqueira identificou características das vítimas (idade, gênero, cor, escolaridade, estado civil) e circunstâncias dos incidentes (local, hora, dia, mês, ano, instrumento ou meio utilizado) que determinam a probabilidade de cada morte com “causa indeterminada” ter sido igualmente provocada por uma agressão. Com isso, estimou em 74% a proporção das causas não registradas que, provavelmente, ocultam homicídios. Em grande parte das mortes sem causa definida, o meio não era conhecido, mas, em muitas outras, havia registro de perfuração por arma de fogo ou de instrumento contundente.

Uma vez estimado o provável número real de homicídios em cada estado, o estudo revela trajetórias bem diferentes daquelas que os números

oficiais indicam e servem de base a análises de especialistas e autoridades. Em Sergipe, onde a melhora dos registros reduziu fortemente a fração de óbitos com causa desconhecida, Cerqueira estima que o número de homicídios tenha aumentado 4,5% de 1996 a 2010. No mesmo período, a marca oficial saltou alarmantes 127,7%, uma “explosão” 28 vezes maior, que gerou muito debate, mesmo que não tenha ocorrido de fato. Em termos absolutos, o Rio Grande do Norte tem a maior diferença (136,5 pontos percentuais) entre a taxa de

### Rio de Janeiro: taxa de homicídios e de mortes por intenção indeterminada

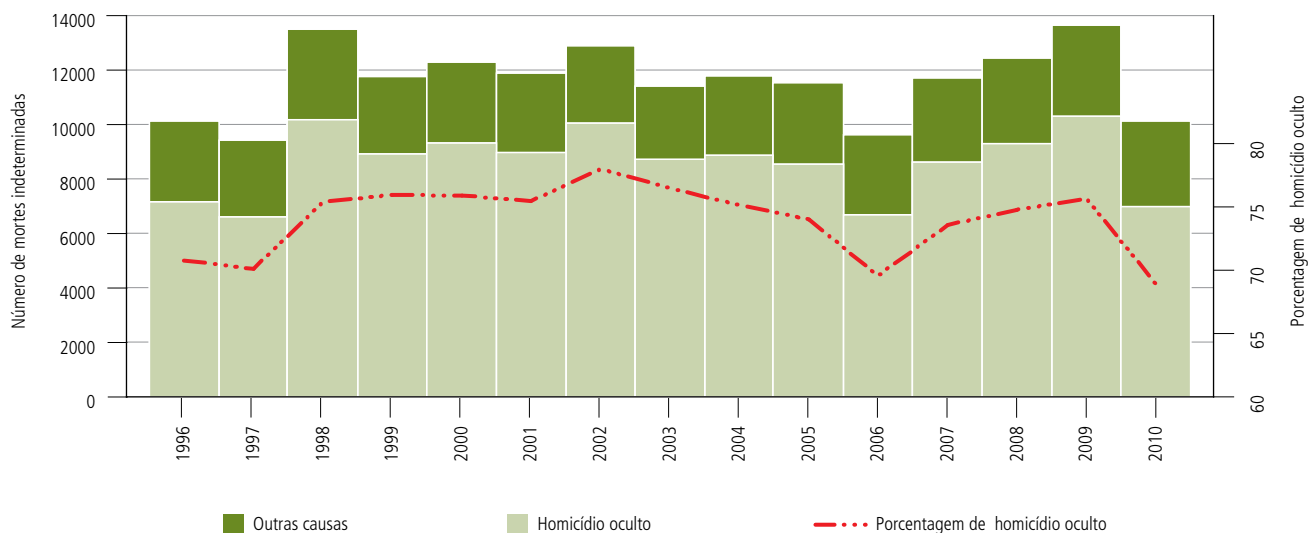
As curvas das taxas de homicídios e das mortes por intenção indeterminada evidenciam que a aferição piorou no Rio



Fonte: MS/SIM/Datasus. Elaboração: Cerqueira (2013)

## Mortes indeterminadas, homicídios ocultos e outras causas – Brasil (1996–2010)

A taxa de homicídios ocultos atingiu o ápice em 2002, caiu gradativamente até 2006, voltou a subir até 2009 e caiu em 2010 em razão da melhora na aferição dos dados



Fonte: MS/SVS/Dasis/SIM. Elaboração: Cerqueira (2013)

mas esbarra no escasso diálogo entre as instituições públicas envolvidas. Na medida em que o sistema de saúde pública local, responsável por alimentar o sistema, recebe informações policiais imprecisas, dificulta-se a identificação, pelo médico legista, da razão que levou a vítima à morte. Isso multiplica as lacunas nas estatísticas oficiais e nega anualmente a milhares de famílias o direito de saberem em que condições perderam seus entes.

É o caso, por exemplo, da paulista Pamela Barreto. Em agosto de 2009, ela e duas amigas voltavam de carona para casa. Ao passar sem habilitação por um bloqueio policial, o motorista do carro resolveu acelerar. Pamela foi alvejada por um dos policiais militares que participavam da blitz. Na declaração de óbito, a causa da morte de Pamela não ficou esclarecida. O documento diz apenas que ela foi vítima de arma de fogo. Assim, a morte dela deixou de entrar para as estatísticas como homicídio.

### Estados que registraram taxas maiores de homicídios ocultos

Estado	Taxa (para cada cem mil habitantes)
Rio de Janeiro	16,2
Bahia	10,9
Rio Grande do Norte	7,7
Pernambuco	5
Roraima	4,2
Minas Gerais	4,1
São Paulo	4,1

MS/SVS/Dasis/SIM. Elaboração: Cerqueira (2013).

Jacobo, da Flacso, acredita que a grande quantidade de homicídios no Brasil se deve a fatores como a cultura da violência (que leva os indivíduos a resolverem conflitos exterminando o próximo), impunidade (baixa capacidade na produção de justiça criminal) e a tolerância institucional. Segundo ele, uma elevada dose de violência é tolerada, é até estimulada, por instituições que deveriam ter a função de proteger a população, seja transfor-

mando as vítimas em culpadas, seja atuando diretamente na produção de violência, caso dos grupos de extermínio e das milícias.

**LEI ORDINÁRIA** O trabalho do pesquisador do **Ipea** começou pelo Rio de Janeiro. Intrigado com queda do número de homicídios no estado em mais de 28% e do aumento dos incidentes fatais violentos com causa não determinada em 2007, logo após a sanção da Lei Ordinária nº 5.061, a qual impedia as secretarias de Saúde e o público de terem acesso às informações dos inquéritos policiais, Daniel Cerqueira resolveu investigar. O resultado foi o estudo *Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro*.

“O governo estadual havia comemorado uma queda de 28% no número de homicídios, segundo os dados do Ministério da Saúde. Fizemos nossas contas e constatamos uma queda de apenas 6,4%, que era a mesma taxa



*“O Sistema de Informações sobre Mortalidade é a única fonte confiável, nacional, periódica e transparente, mas o Estado não conseguiu identificar a causa de 9,2% dos óbitos”*

**Daniel Cerqueira**, diretor da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea

verificou-se um preocupante fenômeno de aumento das mortes violentas cuja intenção não foi determinada. Tal fato não se deu de forma generalizada no país, mas ficou circunscrito, principalmente, a sete estados: Rio de Janeiro; Bahia; Rio Grande do Norte, Pernambuco; Roraima; Minas Gerais e São Paulo”.

A taxa de mortes indeterminadas, seja como proporção da população, seja como proporção do total de mortes violentas, diminuiu entre 1998 e 2006. A partir desse ano, as taxas de mortes indeterminadas aumentaram até 2009, voltando a cair em 2010 aos patamares verificados em 2006.

Houve também melhoria no preenchimento das informações sobre a vítima e o incidente. As unidades da Federação com maior prevalência de mortes indeterminadas desde 2000 e que vinham apresentando paulatino aumento no indicador “mortes indeterminadas”, entre 2006 e 2009, foram Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Norte, que alcançaram taxas superiores a 10 por 100 mil habitantes em 2009 (20,4; 13,2 e 10,3, respectivamente). Todavia, em 2010, após a polêmica gerada pelo estudo específico do Rio

que vinha caindo desde 2002. Além daqueles 5.293 homicídios registrados na média entre 2006 e 2009, encontramos mais 3.042. O resultado é que o número de homicídios caiu, mas não na intensidade anunciada. E foi na proporção do que vinha caindo desde antes e que era a tendência”, esclarece o diretor do Ipea.

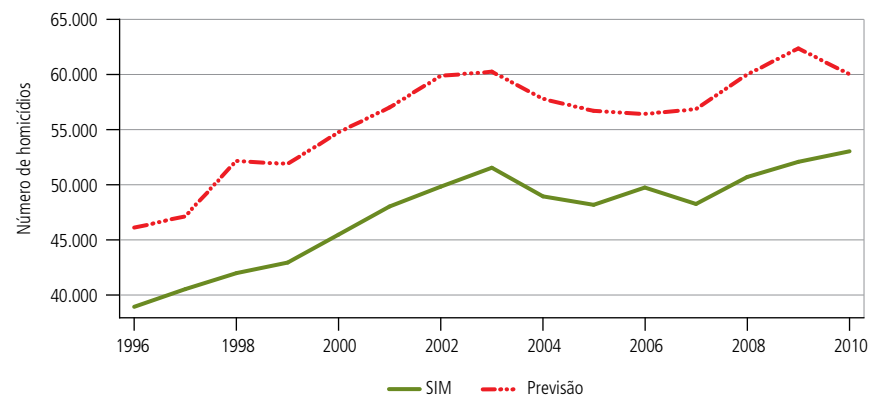
O levantamento mostra que, entre 2000 e 2006, foram registradas no Rio 11,1% de mortes violentas de causa indeterminada em relação ao total de mortes por causas externas. A partir de 2007, esse percentual, que já era muito alto, aumentou bastante e alcançou 25,5% em 2009.

**PERFIL DAS VÍTIMAS** Em seu trabalho, Daniel Cerqueira também analisou o perfil das vítimas nos casos registrados expressamente como homicídios, acidentes ou suicídios. Entre essas três causas, a proporção de homicídios é bem mais alta para vítimas pardas e jovens, com baixa escolaridade e cujas mortes ocorreram na rua. Comparou esse perfil com o dos casos indeterminados e observou que as vítimas, em geral, haviam morrido de tiro, estavam na rua, eram pardas e tinham entre quatro e sete anos de estudo.

**DADOS NACIONAIS** Ao constatar que os dados do Rio estavam incorretos, Daniel Cerqueira quis saber se isso ocorria no resto do país. Partiu então para o Mapa dos Homicídios Ocultos no Brasil. “Se essa situação de deterioração dos dados estivesse acontecendo no Brasil inteiro, seria uma lástima. A gente começou pelo Rio porque identificou que lá tem problema. Não imaginávamos que outros estados teriam problemas na mesma magnitude. Resolvemos tirar a prova, fizemos para o Brasil todo e, ao fazê-lo, descobrimos que o Rio era, de fato, uma situação totalmente atípica. Entretanto, nos últimos anos,

### Homicídios registrados versus previstos (1996-2010)

Os homicídios ocultos subiram, de 1996 a 2010, na mesma proporção das taxas registradas pelo SIM



Fonte: MS/SVS/Dasis/SIM. Elaboração: Cerqueira (2013)

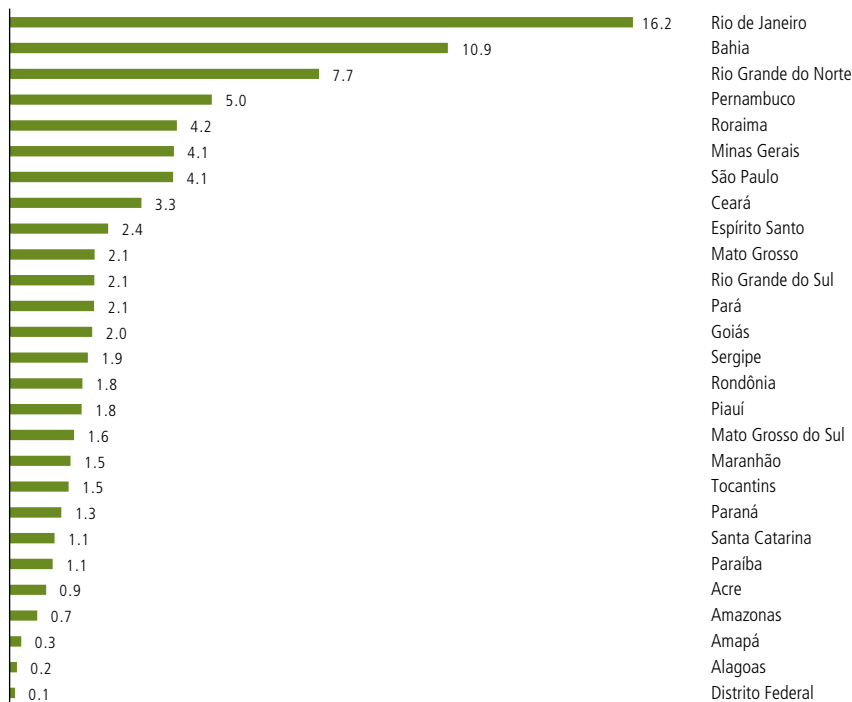
de Janeiro, houve substancial redução das taxas em cinco estados quanto à variação, em relação ao ano anterior – Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Bahia, Roraima e Minas Gerais, cujos índices foram de -75%; -64%; -44%; -23% e -17%.

Cerqueira atribui o elevado número de mortes violentas indeterminadas e, em particular, de homicídios ocultos a dois conjuntos de fatores. Em primeiro lugar, há o problema da qualidade das informações produzidas pelas próprias organizações que participam do Sistema de Informações sobre Mortalidade Violenta, isto é, secretarias estaduais e municipais de saúde, institutos médicos legais, polícia técnica, investigação da Polícia Civil e Polícia Militar. Nesse quesito, faltam desde treinamento adequado e investimento nas organizações até decisão política para produzir informações de qualidade. “No Brasil, quando se encontra um cadáver numa via pública, o primeiro elemento a ser descaracterizado é a cena do incidente, que é desmontada exatamente por quem deveria preservá-la, ou seja, o próprio policial”, diz.

Em segundo lugar, há vários problemas relacionados ao compartilhamento de informações por esses órgãos, que não se veem como parte de um sistema, mas como um conjunto de organizações, em que cada uma procura resolver o seu problema administrativo particular. “Um bom exemplo para mostrar a importância dessa articulação é o caso de São Paulo, que possui a Polícia Técnica e o IML mais bem aparelhados do país – comparáveis aos melhores exemplos dos países desenvolvidos – e, no entanto, encontra-se no grupo de estados com maior proporção de registros de mortes violentas indeterminadas. Alagoas, por seu turno, que é o estado mais

### Diferença entre as taxas de homicídio estimadas e as registradas (2007–2010)

O indicador se refere à média da taxa de 100 mil habitantes, segundo as estimativas do estudo, menos a média da taxa de homicídios por 100 mil habitantes, segundo o registro do SIM entre 1996 e 2010



Fonte: MS/SVS/Dasis/SIM. Elaboração: Cerqueira (2013)

# 1,8

## milhão de

homicídios foram registrados no Brasil entre 1996 e 2010 e o Estado não definiu a causa básica de 174.233 desses óbitos

violento – e um dos mais pobres – do país, possui uma das menores taxas de mortes indeterminadas, em face de uma efetiva articulação interinstitucional”, destaca o estudo.

Arthur Trindade Maranhão, professor da Universidade de Brasília (UnB) e coordenador do Núcleo de Estudos

sobre Violência e Segurança (Nevis) da instituição, considera a pesquisa de Cerqueira muito interessante. “Em primeiro lugar, porque nos mostra que esses números de morte violenta indeterminada muito provavelmente são de homicídios e, em segundo, que aumentaram as taxas de homicídios em várias unidades da Federação”. Conforme destaca o autor, “a maior importância de trazer à tona esse tema se dá pela necessidade de o Estado produzir informações de maior qualidade, sem o que não se consegue fazer diagnósticos precisos e avaliar corretamente as políticas públicas implementadas”. Iluminar as sombras das estatísticas de homicídios é uma medida efetiva para evitar novos dramas futuros, como os que hoje mantêm o Brasil entre os países mais violentos do planeta.



Arquivo/ABR

# O enigma do desemprego

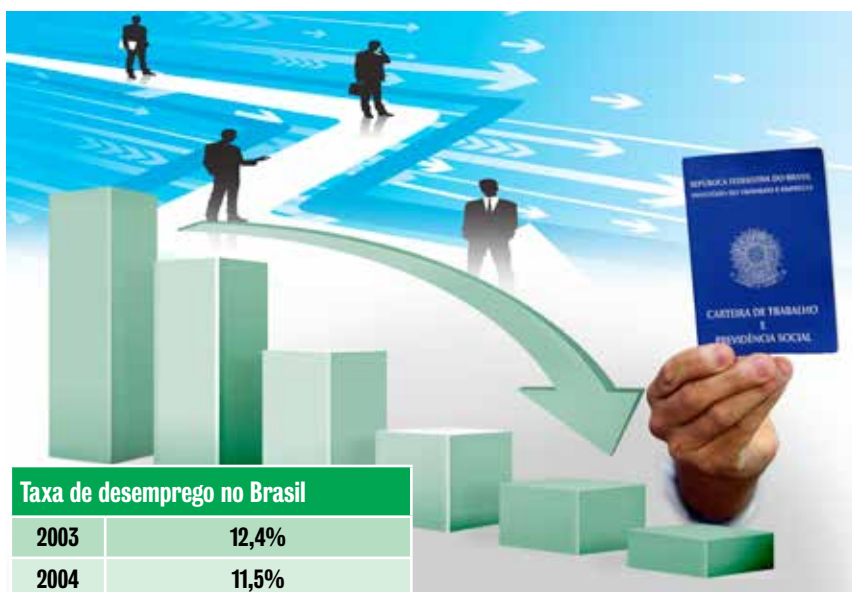
Recordes históricos de baixas taxas de desemprego levaram especialistas a acreditar no pleno emprego. Mas a tese se defronta com um grande mercado informal, pessoas com subocupação, rendimentos médios baixos e queda na participação de mulheres e de jovens no mercado de trabalho. Essa é a intrincada economia brasileira

**Adriana Nicacio**

**A**o olharem para o mercado de trabalho brasileiro, os gestores de políticas públicas se deparam com a Grande Esfinge do Egito, com corpo de leão, rosto humano, e o desafio: decifra-me ou devoro-te. Há tantos fatores envolvidos na análise do emprego brasileiro que, a depender do recorte, os dados podem indicar pleno emprego, falta de mão de obra qualificada de forma generalizada ou desemprego oculto por desalento.

Ocorre que o mercado de trabalho brasileiro teve um desempenho excepcional em 2013, com taxa de desemprego média, nas seis principais regiões metropolitanas do país, em 5,4%, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isolado, esse fato poderia indicar que a economia brasileira vive o pleno emprego. O pleno emprego é o conceito que indica a utilização máxima dos fatores de produção, capital e trabalho, em uma situação de equilíbrio entre a oferta e a procura.

Contudo, o cenário atual não indica que todos os brasileiros conseguem colocação no mercado de trabalho com a remuneração que consideram justa. Tampouco a queda da taxa de desemprego representou um apagão generalizado de mão de obra qualifi-



**Taxa de desemprego no Brasil**

2003	12,4%
2004	11,5%
2005	9,9%
2006	10,0%
2007	9,3%
2008	7,9%
2009	8,1%
2010	6,7%
2011	6,0%
2012	5,5%
2013	5,4%

Fonte: PME/IBGE

cada, cuja oferta é crescente. A falta de trabalhadores atinge principalmente ocupações que requerem menor grau de qualificação e que já não contam com uma força de trabalho tão grande

e disponível como antes. Isso vale, por exemplo, para posições na agricultura, na construção civil e no emprego doméstico. O maior apagão de mão de obra parece estar na base da pirâmide educacional.

Ao analisar os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, o coordenador de Pesquisas de Trabalho e Renda do **Ipea**, Gabriel Ulyssea, reforça o argumento de que não há falta de mão de obra qualificada no Brasil. Para ele, o País passa por um fenômeno em que cresce o contingente profissional qualificado com



O menor número de brasileiros em busca de uma colocação no mercado merece atenção

nível superior, mas com redução da distância salarial entre os mais e os menos qualificados. Em 20 anos, a renda média dos trabalhadores com até três anos de escolaridade aumentou 71,62% e recuou 4,84% para aqueles com 11 anos de estudo ou mais. “A quantidade aumentando e o preço caindo não é compatível com uma ideia de escassez”, explica Gabriel.

No último boletim Mercado de Trabalho, nº 56, o **Ipea** avaliou o comportamento do desemprego ao longo de 2013. No primeiro semestre do ano passado, o desemprego aumentou e só alcançou seu baixo recorde histórico graças ao menor número de pessoas procurando emprego no segundo semestre.

O menor número de brasileiros em busca de uma colocação no mercado merece atenção. A taxa de desemprego é muito baixa, mas há um gargalo,

*Cobertura geográfica não explica a distância entre as taxas de desocupação da PME e da PNAD Contínua. Pelo contrário: na PNAD anual, o desemprego é até maior nas regiões metropolitanas cobertas pela PME (7,3%) do que no Brasil inteiro (6,6%)*

que é uma parcela da população em idade produtiva, a qual estaria apta a trabalhar, mas não está no mercado de trabalho. Os pontos de alerta são para as mulheres e os jovens entre 15 e 24 anos.

A participação das mulheres caiu 4,2% entre 2009 e 2012. A dos jovens sofreu queda de 5,9% no mesmo período. Dados do **Ipea** indicam que 23,2% dos jovens brasileiros não trabalhavam nem

estudavam em 1999. Esse percentual passou para 25,7% em 2012. No caso das mulheres, em 1999 eram 38,4%. Em 2012 o percentual alcançou 40,6%. A alta chama atenção pela intensidade em curto intervalo de tempo. “Preocupa, pois tira a possibilidade de aumento na oferta de mão de obra”, comenta Gabriel Ulyssea.

Em contrapartida, embora ainda alta, a informalidade continua caindo no Brasil. O percentual médio do trabalho informal em 2013 ficou em 33%, um ponto percentual menor do que no ano anterior. “A propensão à queda deve ser a tônica para este ano. Em janeiro de 2014, o índice ficou em 32,2%, o mais baixo já encontrado para esse mês em todos os anos”, afirmou o diretor-adjunto da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do **Ipea**, Carlos Henrique Corseuil. (ver análise na página 42)



**NOVO INDICADOR** O professor Fernando Mattos, da Universidade Federal Fluminense (UFF), destaca que a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE cobre seis regiões metropolitanas e não envolve a diversidade do mercado de trabalho brasileiro. As pesquisas de desemprego no Brasil medem apenas o desemprego aberto, que são as pessoas que procuraram trabalho nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhuma atividade na semana anterior. Ficam de fora o desemprego oculto, seja pelo trabalho precário, seja pelo desalento, quando as pessoas não procuraram emprego no último mês por acreditarem que não iriam conseguir, mas precisam de emprego.

Quando se ampliou o olhar para todo o Brasil, uma diferença apareceu, e muitos a atribuíram, de forma apressada, à cobertura geográfica, não à troca de lentes. No início do ano, o IBGE começou a divulgar os primeiros indicadores de desemprego da PNAD Contínua, uma nova pesquisa trimestral que abrange 3,5 mil municípios, a qual vai substituir a PME e a PNAD anual em 2015. A primeira divulgação em janeiro, com dados de 2012 e 2013, já mostrou taxas de desocupação mais altas que as da PME, com diferenças sempre superiores a 1,5 ponto percentual. Apesar da magnitude dessa diferença, as indicações qualitativas apontadas pelas duas pesquisas são comuns. Uma tendência de queda ao longo de 2012 e uma tendência de elevação entre o quarto trimestre de 2012 e o segundo trimestre de 2013, embora mantendo níveis mais baixos que os de igual período do ano anterior. (Ver gráfico na página 42)

A PME, pesquisa que cobre seis regiões metropolitanas, registra uma taxa de desocupação substancialmente



Em 2012, 59,4% das mulheres em idade produtiva estavam empregadas. Mas a pesquisa do Ipea mostrou a redução da participação feminina no mercado de trabalho em 4,2% entre 2009 e 2012. Há várias razões, como a opção por cuidar dos filhos ou, ainda, a carência de creches.

*Num cenário de emprego com níveis recordes, a indústria vive um revés. Os trabalhadores no setor caíram de 16,1% em 2012 para 15,8% em 2013. O espaço vem sendo ocupado pelo setor de serviços*

mais baixa do que a da PNAD 2012, mesmo quando usados o mesmo recorte etário, a mesma abrangência territorial e a mesma definição de ocupados. Uma menor taxa de desocupação na PME ocorre para todas as regiões da pesquisa quando comparada à respectiva taxa de desocupação na PNAD em setembro de 2012. Com exceção de São Paulo, onde o descompasso é mínimo, o hiato varia de 1,6 ponto percentual em Porto Alegre até mais de 6 pontos em Recife e em Salvador (Ver tabela na página 43)

E mais: a diferença de cobertura geográfica não ajuda a explicar a distância entre as taxas de desocupação da PME e da PNAD Contínua como muitos têm dito. Pelo contrário: na PNAD anual, o desemprego é até maior nas regiões metropolitanas cobertas pela PME (7,3% em 2012) do que no Brasil inteiro (6,6%).

Para 2014 a aposta de Carlos Henrique Corseuil, do Ipea, é na manutenção do ritmo de evolução do mercado de trabalho, em especial no segundo semestre. “A única ressalva que faço é que, eventualmente, o desemprego pode destoar da tendência de recuperação devido à questão das pessoas que desistiram de procurar emprego e podem querer voltar a procurar”.

**INDÚSTRIA** Num cenário de emprego em níveis recordes, a indústria vive um revés. Os trabalhadores do setor industrial perderam espaço no total de



## Desemprego não é menor nas metrópoles

**N**o dia 17 de janeiro de 2014 o IBGE fez a primeira divulgação dos resultados da sua mais nova Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios, a PNAD Contínua. Essa pesquisa tem frequência trimestral e uma amostra com cobertura nacional. Os dados divulgados naquela ocasião cobriam o período entre o primeiro trimestre de 2012 (2012/1) e o segundo trimestre de 2013 (2013/2) e se resumiam a um conjunto de indicadores restrito na área de trabalho. Mesmo tendo sido divulgadas de forma ampla todas as etapas do processo de elaboração da PNAD Contínua, o assunto passou a repercutir em maiores proporções no momento em que vieram os primeiros números.

E uma das dimensões mais exploradas na mídia foi a diferença apontada entre os indicadores da PNAD Contínua e os da Pesquisa Mensal de Emprego, a PME, também do IBGE, sobretudo aquela registrada na taxa de desocupação. O propósito deste artigo é contribuir para o entendimento dessa diferença. Entre os possíveis determinantes, um deles foi bastante citado pelos analistas, qual seja, as diferenças na cobertura e seleção da amostra: enquanto a amostra da PNAD Contínua cobre

*Na verdade, a taxa nas regiões cobertas pela PME, quando calculada dentro da PNAD, foi maior que a do país*

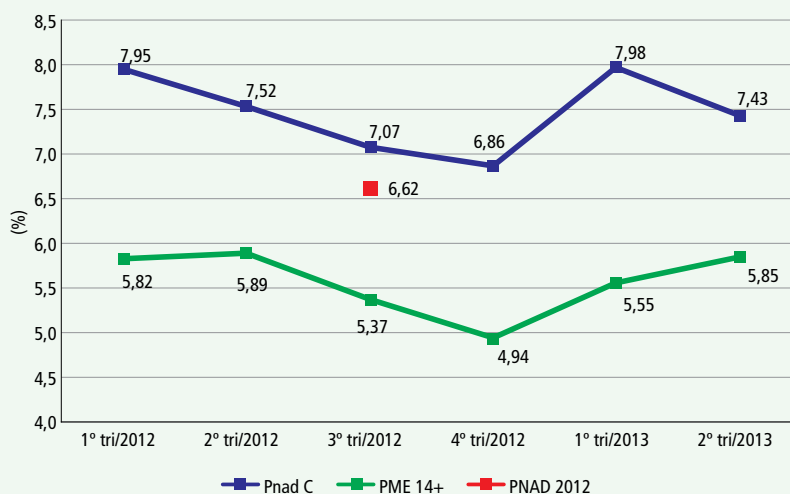
todo o território nacional, a amostra da PME cobre apenas seis regiões metropolitanas do Brasil.

As duas linhas do Gráfico 1 (abaixo) mostram a evolução na taxa de desemprego pela PNAD Contínua e pela

PME no período 2012/1 a 2013/2. Chama a atenção a diferença sempre superior a 1,5 pp entre as taxas de desemprego da PNAD Contínua e da PME. Apesar da magnitude dessa diferença, as indicações qualitativas apontadas pelas duas pesquisas são comuns, uma tendência de queda ao longo de 2012 e uma tendência de elevação entre 2012/4 e 2013/2. O ponto inserido de forma isolada na altura de 2012/3 traz o valor da taxa de desocupação calculada com os dados da PNAD 2012, cuja semana

### Taxa de desocupação em diferentes pesquisas domiciliares do IBGE

As diferenças entre a PME e a PNAD Contínua, ambas do IBGE, ultrapassam 1,5 pontos percentuais em toda a série. Apesar disso, as tendências de alta e queda têm sido semelhantes.



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados primários do IBGE. Nota: Calculado para indivíduos com idade igual ou superior a 14 anos

## Taxa de desocupação por região metropolitana

Nas regiões metropolitanas, a PME registra uma taxa de desocupação mais baixa do que a PNAD 2012. As comparações foram feitas com igual recorte etário, abrangência territorial e definição de ocupados.

Regiões metropolitanas	PME Set 2012	PNAD 2012
Salvador	6,22	12,62
Belo Horizonte	3,97	6,63
Recife	5,70	12,51
Rio de Janeiro	4,42	6,22
Porto Alegre	3,58	5,20
São Paulo	6,51	6,58

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados primários do IBGE. Nota: Calculado para indivíduos com idade igual ou superior a 14 anos

de referência era em setembro desse mesmo ano. Vale dizer que esse valor, que é de 6,6%, também é maior que o registrado para a PME (5,4%) e bem mais próximo do valor registrado na PNAD Contínua (7,1%).

A princípio, esse fato poderia ser visto como evidência de que a questão da cobertura da amostra seria a principal fonte de explicação para o fato de a taxa de desemprego da PNAD Contínua ser sempre superior àquela indicada pela PME. Afinal, as duas pesquisas com amostras representativas de todo o território nacional registram taxas de desocupação relativamente próximas quando comparadas àquela proveniente de uma pesquisa com cobertura restrita a seis regiões metropolitanas. As evidências empíricas não respaldam, todavia, esse argumento. Na verdade, a taxa de desemprego nas regiões cobertas pela PME, quando calculada dentro da PNAD, foi maior que a taxa agregada da PNAD em 2012 (7,3% e 6,6%, respectivamente).

Em que pese ser admissível o argumento de um maior dinamismo do mercado de trabalho nas metrópoles, a maior pressão por parte da oferta a


que estão sujeitos – fluxos migratórios, concentração populacional, etc. – acaba acarretando um desemprego maior. Ou seja, o efeito da cobertura amostral serve para atenuar outras fontes de disparidade entre as duas pesquisas que atuam no sentido de ampliar a diferença nas respectivas taxas de desocupação.

De fato, conforme pode ser visto na tabela a seguir, uma menor taxa de desocupação na PME ocorre para todas as regiões da pesquisa quando comparada à respectiva taxa de desocupação na PNAD em setembro de 2012. Com exceção de São Paulo, onde o descompasso é mínimo, o hiato varia de 1,6 pp em Porto Alegre até mais de 6 pp – mais que o dobro – nas duas metrópoles nordestinas. Em resumo, a PME registra uma taxa de desocupação substancialmente mais baixa do que a da PNAD 2012 mesmo quando são computadas com o mesmo recorte etário, a mesma abrangência territorial e a mesma definição de ocupados.

**Carlos Henrique Corseuil** é diretor-adjunto de Estudos e Políticas Sociais do Ipea; **Lauro Ramos** é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Artigo baseado na nota técnica intitulada “Sobre a comparação da taxa de desocupação na PNAD Contínua e na PME”

de pessoas ocupadas no Brasil. Caíram de 16,1% em 2012 para 15,8% em 2013. Dez anos antes, quando a série histórica do IBGE começou, os empregados da indústria representavam 17,6%. Conforme a tendência mundial, o espaço foi preenchido pelo setor de serviços, que entre 2003 e 2013 passou de 13,4% da população ocupada para 16,2%.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) afirma que a falta de trabalhadores qualificados afeta mais da metade das indústrias do país, embora esse número tenha caído entre 2011 e 2013 de 67% para 65%. De acordo com o diretor do Senai, Rafael Lucchesi, a preparação para o trabalho na indústria é mais complexa do que simplesmente anos de estudo, pois isso, somado à baixa escolaridade e à falta de currículo voltado para o mercado de trabalho, reduz a oferta de mão de obra para o setor. “Na indústria, são necessários conhecimentos específicos, além de habilidades comportamentais e de comunicação que acabam por afetar o desempenho e a produtividade dos trabalhadores”, diz Rafael Lucchesi.

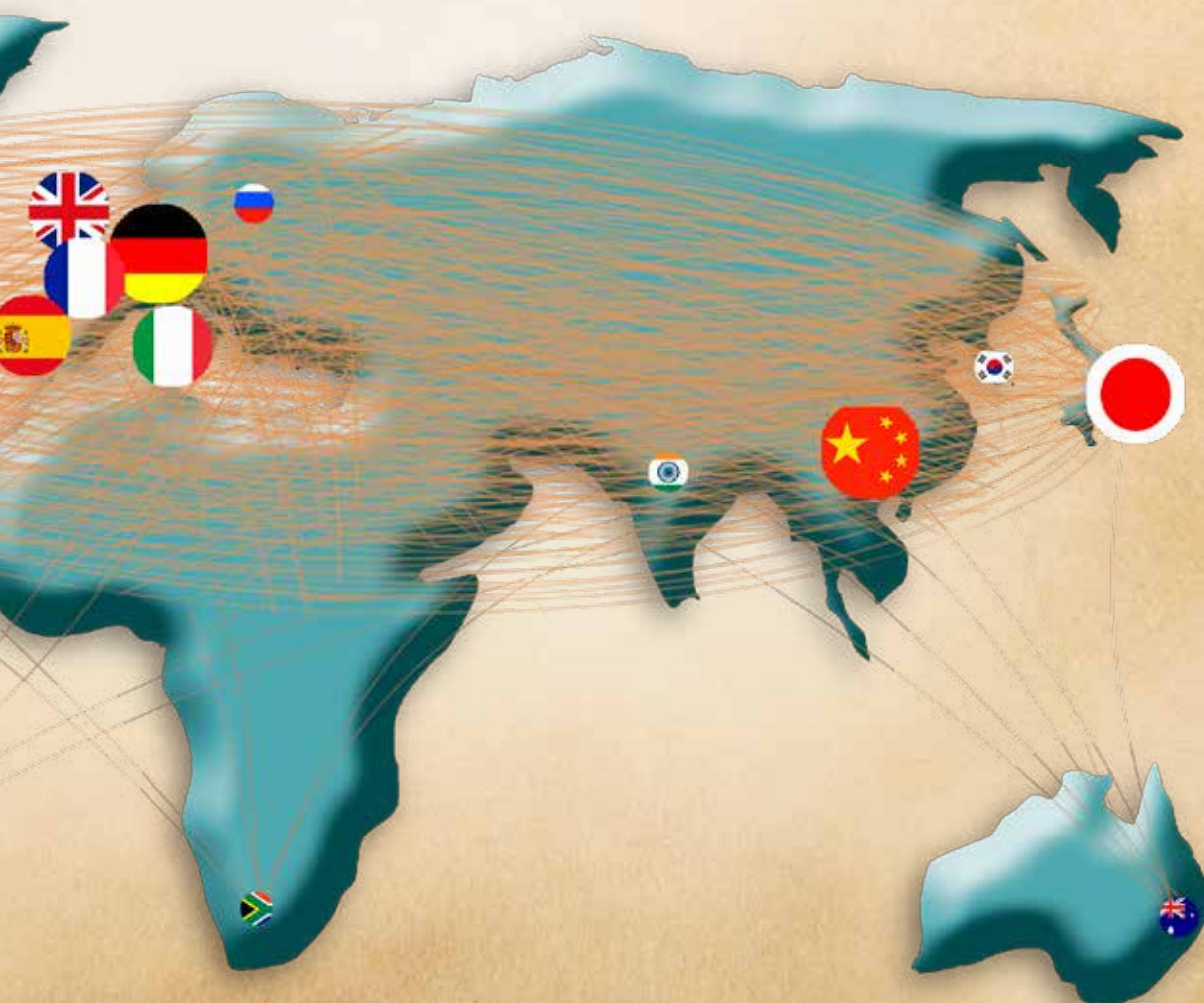
Um exemplo mais específico é a indústria da construção civil. Três em cada quatro empresas afirmam ter dificuldades para encontrar mão de obra qualificada. As empresas reclamam de falta de funcionários básicos ligados à obra, como pedreiros e serventes (94%), seguidos de funcionários técnicos (92%). Há carência também de funcionários especializados (77%) e em pesquisa e desenvolvimento (45%). “A construção passou um período longo estagnada. Quando voltou a crescer, havia um déficit grande de trabalhadores”, explica o gerente-executivo de Pesquisa e Competitividade da CNI, Renato da Fonseca. 

# Os desafios da integração da América do Sul



Enquanto as economias asiáticas se integram para ganhar competitividade, o Brasil perde oportunidades de participar das cadeias globais de valor. Apesar do enorme potencial econômico e da indústria diversificada, não tem políticas coordenadas de integração com os países vizinhos. Diante disso, **Ipea** prepara estudos a fim de propor novas estratégias para criar cadeias produtivas no continente

**Pedro Parisi**



Heraldo Lima

**P**ouquíssimos setores econômicos conseguem criar cadeias produtivas na América do Sul, enquanto no leste da Ásia a profunda interdependência entre as indústrias torna a região a mais competitiva do mundo. Obviamente, a combinação desses dois vetores – aqui e acolá – acaba por ameaçar a sobrevivência das empresas do Cone Sul. Essa diástole das economias sul-americanas tem causas já conhecidas e estudadas, problemas básicos que o Brasil e os nossos maiores parceiros regionais estão longe de solucionar. Estão no topo da lista a infraestrutura precária e o sistema tributário complexo, oneroso e burocrático. Mas não são os únicos. Dependendo do país, a legislação trabalhista ainda é um grande entrave, assim como o baixo desenvolvimento dos mercados financeiros e a inflação, que geram altos custos de capital para novos investimentos.

Diante desse diagnóstico preliminar dos problemas que atrapalham o

desenvolvimento da região, a direção do **Ipea** decidiu preparar um estudo profundo sobre as possibilidades de integração das principais cadeias produtivas do continente. “A produção e a competitividade chinesa são afetadas positivamente por suas relações com os vizinhos”, explica o diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do **Ipea**, Renato Baumann. “Por isso, o país realiza altos investimentos neles. Esse modelo chinês gerou a ideia de estudar as cadeias na América do Sul e propor um projeto de integração produtiva semelhante aos governos”. Baumann ressalta a importância da interdependência dos asiáticos, o que gera aumento nos investimentos internacionais.

Na América Latina, apenas dois setores foram capazes de criar cadeias de produção complexas e, com isso, aumentar a competitividade. O caso mais importante é o da indústria

automotiva. A empresa japonesa Fujikura, que se instalou há cerca de um ano no Paraguai, aproveita a proximidade geográfica e o acordo do Mercosul para fabricar chicotes elétricos (peças que unem os cabos de eletricidade de um automóvel) e vender para a brasileira Volkswagen. Outro exemplo é o setor de cosméticos. A Natura, gigante brasileira do setor, produz parte do seu portfólio na Argentina desde 2010 e, desde 2011, na Colômbia e no México.

**CHANCES REAIS** O que incentiva essa internacionalização é, principalmente, o baixo custo salarial e a energia barata. Infelizmente, o motor da integração, no caso da América do Sul, não são os fatores geradores de competitividade, como a infraestrutura eficiente e sistemas tributários desenvolvidos. O estudo do **Ipea** pretende identificar os setores onde há indicação de um potencial para possível complementariedade produtiva na América do Sul.

De acordo com Jorge Arbache, professor da Universidade de Brasília (UnB) e assessor econômico da presidência do BNDES, a precária integração regional na América do Sul é resultado da primarização econômica dos países. A pauta de exportação do Cone Sul é formada, principalmente, por produtos primários, como alimentos, minérios e petróleo. “Na medida em que as *commodities* ganham espaço, diminuem as possibilidades de formação de cadeias de formação de valor”, explica Arbache.

Divulgação/Ipea



*“O modelo chinês gerou a ideia de estudar as cadeias na América do Sul e propor um projeto de integração produtiva semelhante aos governos”*

**Renato Baumann**, diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do **Ipea**



*“As chances de criar uma cadeia são proporcionais ao desenvolvimento tecnológico. Como perdemos o bonde da diversificação industrial, o esforço será dobrado”*

**Jorge Arbache**, professor da Universidade de Brasília e assessor da presidência do BNDES

Isso ocorre porque não há necessidade de agregar valor ao produto final. Portanto, não há industrialização. “As chances de criar uma cadeia são proporcionais ao nível de desenvolvimento tecnológico. Mas como perdemos o bonde da diversificação industrial, o esforço será dobrado”, afirma.

**DECISÕES ESTRATÉGICAS** O Brasil, como os vizinhos sul-americanos, precisa encontrar o seu papel no contexto global. Em uma decisão tão complexa como essa, vários vetores devem ser considerados. Contudo, há dois fatores estratégicos principais. O primeiro diz respeito à natureza geopolítica dos países. As pequenas nações, desde o antigo Principado de Florença até a Cingapura pós-moderna, costumam traçar projetos estratégicos voltados para fora de suas fronteiras. Na América do Sul, é a opção estratégica do Chile, que há três décadas vem focando sua economia nas exportações e prospectando nichos de mercado como vinhos, frutas e minérios – e, em todos, consegue excelentes índices de competitividade internacional.

Já no caso das nações que contam com a rara combinação de grande

território, população e recursos naturais, chamadas de “baleias”, há uma tendência de priorizar a conquista do mercado interno. São basicamente cinco baleias: Estados Unidos, Rússia, China, Brasil e Índia. E todos esses países, dependendo do momento histórico, costumam olhar muito mais para dentro de si. Obviamente, todos têm pretensões globais, mas o mercado interno costuma ser a força propulsora. A China, por exemplo, neste momento de ascensão como potência global, tem olhado simultaneamente para dentro e para fora – exatamente

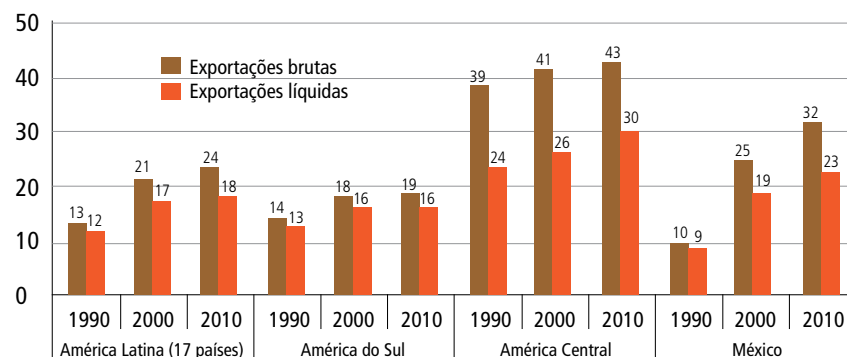
como os Estados Unidos no *boom* do pós-guerra.

O outro vetor estratégico diz respeito à vocação econômica. Qual o papel de cada país no contexto mundial, tomando-se por princípio os paradigmas tradicionais: fornecedor de matéria-prima, potência industrial ou centro de inteligência e de serviços? Obviamente, o ideal seria a combinação dos três, como é o caso dos Estados Unidos. E enquanto os sul-americanos não se resolvem, a China abocanha fatias dos mercados dos indecisos.

No caso brasileiro, perdura há sete décadas a polêmica sobre nossa “vocação econômica natural”, desde os memoráveis debates, ao final da Segunda Guerra, entre o empresário Roberto Simonsen e o professor Eugênio Gudin. Fundador da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Simonsen defendia o desenvolvimento planejado pelo governo, com a criação de indústrias brasileiras e a substituição de importações. Decano dos economistas brasileiros e nosso representante na Conferência de Bretton Woods, Gudin defendia a “vocação natural” do país para a agricultura e um projeto estratégico no

### Participação das exportações brutas e líquidas no PIB, de 1990 a 2010

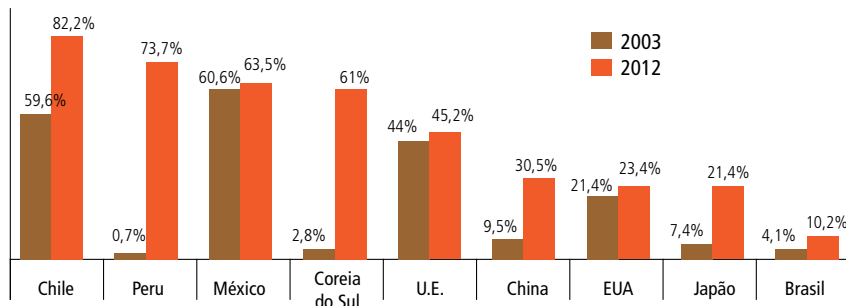
Outra consequência da baixa integração com as cadeias é a pequena participação das exportações em relação ao PIB. Nos países da América do Sul essa participação é menor que nos países da América Latina, em geral.



Fonte: CEPAL, COMTRADE e INEGI

## Potencial de acesso a mercados por meio dos Acordos Preferenciais de Comércio

Na relação de países estudados pela OMC, o Brasil é o país onde o potencial de acesso a mercados por meio dos Acordos Preferenciais de Comércio menos cresceu de 2003 a 2012. O Chile foi onde mais cresceu



Fonte: OMC

qual, algum dia, o Brasil seria o maior fornecedor de alimentos do mundo.

Simonsen venceu aquele debate e, desde então, 19 governos consecutivos, de Getúlio Vargas a Dilma Rousseff, vêm adotando políticas de substituição de importações de manufaturados e medidas de incentivo à indústria. Fato concreto é que o Brasil possui hoje um dos parques industriais mais

diversificados do mundo, o qual produz de palitos de fósforo a aviões. Nos tempos de economia fechada, era motivo de ufanismo.

**PARADOXOS** Contudo, desde que o ex-presidente João Figueiredo assumiu o governo com o slogan “Exportar é o que importa”, há três décadas, nove

governos consecutivos vêm buscando inserir nossa economia no mercado internacional. Paradoxalmente, só alcançou o posto de 6ª maior economia do mundo por causa da competitividade do seu agronegócio – como apontava o professor Gudín.

A balança comercial de industrializados, por sua vez, sempre foi deficitária. Em 2013, culminou com o maior vermelho da história: R\$ 105 bilhões negativos. O problema, segundo Arbach, é que a indústria brasileira não se acostumou a realizar investimentos industriais complexos. Sempre foi mais fácil e lucrativo produzir alimentos e explorar o crescente mercado interno. “Agora estamos pagando o preço”, comenta.

É nesse ponto que entram os estudos que **Ipea** e SAE começam a promover com o objetivo de encontrar propostas para a maior integração das cadeias produtivas dos países sul-americanos. Já se sabe que o Brasil é uma das economias que menos participam das cadeias globais de valor. Uma das formas de medir a participação é calculando quanto das exportações de um país é composto por produtos importados. A taxa brasileira é de apenas 10%, de acordo com Renato Baumann, enquanto a participação de produtos prontos importados no mercado de consumo brasileiro foi de 25,2%, de acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Isso significa que, além de pequena, a participação do Brasil nas cadeias globais de valor “ocorre pelas portas dos fundos”, explica Baumann. Ele lembra que o país vende itens básicos e compra produtos prontos, com alto valor agregado. “Nós não participamos das cadeias, mas somos compradores pesados de produtos fabricados em cadeias”, acrescenta o diretor do **Ipea**.

## Brasil é uma das economias menos integradas da América do Sul

A falta de acesso a mercados é mais uma das razões da pequena participação brasileira nas cadeias globais. Enquanto o mundo inteiro se movimenta para fechar acordos tarifários, o Mercosul estagnou-se. O Brasil tem tratados comerciais com países que representam apenas 10,2% do comércio mundial, enquanto economias dinâmicas, como a da Coreia do Sul e da China, deram um salto enorme nesse quesito. A Coreia passou de 2,8% para 61%, praticamente o mesmo nível do México. A China pulou de 9,5%

para 30,5%. Mesmo comparado com países da América do Sul, o Brasil não conseguiu acompanhar o ritmo da integração comercial e só tem 22 acordos comerciais, praticamente um terço do Chile, que tem 62 assinaturas. A Colômbia possui 60 e Peru, 52.

País	Número de acordos
Chile	62
Colômbia	60
Peru	52
Brasil	22

Fonte: OMC





## Parcerias e desenvolvimento urbano – um futuro compartilhado

O entendimento de que a implantação das infraestruturas sociais e urbanas passa pela necessidade de parcerias que viabilizem o aporte de capital tornou-se comum. Essa realidade não é resultado exclusivo ou direto de visões neoliberais do mercado e da política, que propõem o “Estado mínimo” e a liderança do capital privado na produção de equipamentos, infraestruturas e gestão dos serviços. Parcerias que viabilizem aportes, que não raro superaram a casa dos bilhões, são usadas, por exemplo, na Europa, desde o final da Segunda Guerra, no esforço de reconstrução.

Na França são comuns as parcerias entre público e privado com nuances interessantes, como a forte participação de recursos públicos em sociedades privadas ou a existência de sociedades privadas que exercem políticas sociais com a presença do público e do coletivo (*bailleurs sociaux*), ou diferentes formatos de empresas sem fins lucrativos que se tornam “braços armados” das estratégias e políticas públicas. Enfim, uma gama de sociedades privadas, mistas e públicas não estatais.

Nesse ambiente, discutir as parcerias público-privadas, seus alcances e perspectivas torna-se tarefa instigante pela complexidade de mecanismos para a edificação dos modelos de negócios mais adaptados para cada projeto.

No contexto brasileiro essa situação se simplifica e também se reduz

em alcance. Há evidente necessidade de parcerias que superem os déficits históricos, não apenas via aporte financeiro, mas também capacidade e inovação técnica e fiscal. Nos anos recentes, mecanismos foram aprimorados e criados no sentido de moldar o ambiente de negócios (lei do consórcio público e a lei das PPPs, por exemplo).

Atenta a essas questões, a AFD (Agence Française de Développement), com a participação do Ipea, propôs uma sequência de discussões sobre o desenvolvimento urbano na América Latina. A partir de três seminários, foi produzida uma publicação síntese que agora aparece na série Savoir Communs da AFD, número 16, a ser lançada durante o WUF7, revelando uma ampla visão sobre as ferramentas de financiamento do desenvolvimento urbano.

A publicação trata de temas-chave específicos para o desenvolvimento das cidades latino-americanas: política fundiária e urbanismo operacional, debatido no México; financiamento de ações que mitiguem os impactos das mudanças climáticas e propiciem a inclusão social, na Colômbia; e parcerias público-privadas no desenvolvimento urbano, tema aprofundado no Brasil.

Esse esforço aparece em boa hora. Após o acelerado, mas não contínuo, crescimento econômico dos últimos 30 ou 40 anos em diversos países latinos, é necessário se ocupar nesse momento de realizar o desenvolvimento das efetivas

e mínimas condições de urbanidade para o conjunto de suas populações.

Cabe atualmente às localidades viabilizar, compor, coordenar, multiplicar recursos financeiros em suas articulações com o capital globalizado e com outras esferas de governo, que também passam por situação semelhante. O Estado não tem mais a capacidade de ser o único viabilizador dos investimentos, seja por falta de recursos, seja pelo fluxo de caixa, em função das inovações tecnológicas ou simplesmente em função do passivo que se acumulou em décadas de crescimento apartado do desenvolvimento urbano.

Merece ressaltar na publicação citada o olhar “estrangeiro” sobre os enormes problemas das cidades latino-americanas, não tratados aqui a partir de suas perspectivas negativas ou como fardos insuperáveis, mas a partir de sua constatação, ressaltando as perspectivas existentes ou em gestação para suas superações. Dessa maneira, a publicação tem um caráter otimista, buscando exemplos concretos para fugir de qualquer ufanismo de potenciais então jamais realizados. Ou escapar das visões simplificadoras que constata a existência de instrumentos ou experiências, aqui ou ali, e propõem sua transposição e implantação sem a necessária compreensão dos valores sociais e culturais, e do arcabouço jurídico e de negócios.

# A emergência dos brasileiros

Estudos do **Ipea** revelam que a prioridade número um dos brasileiros é a melhoria do sistema de saúde. Instituto vê o Mais Médicos como um mecanismo de ajuste das distorções do SUS e faz uma série de propostas para atender à demanda da população

Carla Lisboa



Ao desembarcarem no país, os médicos estrangeiros trouxeram na bagagem uma boa dose de esperança para os brasileiros que se queixam da falta de profissionais na área de saúde

**E**m junho de 2013 o Brasil foi palco de uma das maiores manifestações de rua de sua história moderna. Em resposta à insatisfação da população, expressa nas jornadas de julho de 2013, o governo federal adotou uma série de medidas para diferentes políticas públicas, com destaque para a saúde, que se revelou a principal preocupação dos brasileiros.

Por isso, em 8 de julho de 2013, a presidenta da República, Dilma Rousseff, lançou o Programa Mais Médicos como um pacto para tirar o sistema de saúde da UTI. O ex-ministro da Saúde e criador do programa, Alexandre Padilha, avaliou a proposta como um compromisso pela melhoria do Sistema Único de Saúde (SUS). “É apenas o início de profunda mudança na saúde e, como parte de uma ação estruturante, tem uma ação voltada para melhorar a infraestrutura do sistema e qualificar a formação médica”.

Pesquisa feita em 2013 pelo Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), do Ipea, replicou questões da pesquisa My World (<http://www.myworld2015.org/>), da ONU, que pede para os indivíduos selecionarem seis entre 16 possíveis prioridades que fariam a maior diferença para as suas vidas e de suas famílias. Os resultados revelam que 85,5% dos entrevistados indicaram a melhoria na saúde dentre as seis prioridades escolhidas, tornando este o tema o mais importante para os brasileiros. Esse estudo conquistou, em dezembro, o Prêmio My World, da Organização das Nações Unidas (ONU).

Os dados dessa pesquisa vão subsidiar a revisão da agenda global

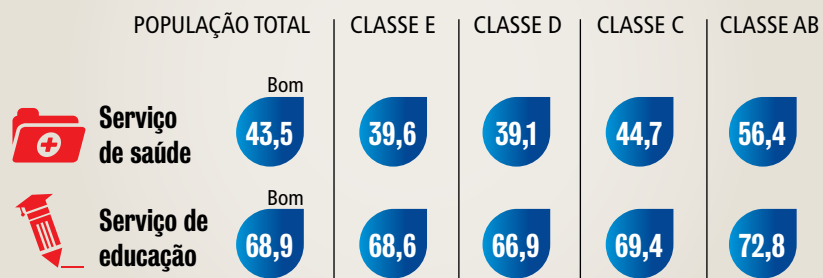
### PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO (EM %)

Resultados do SIPS apresentados durante o Prêmio My World (Meu Mundo), da ONU, conquistado pelo Ipea, revelam as demandas dos brasileiros, que vão desde a melhoria da saúde até o combate às mudanças climáticas



### AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS POR CLASSE DE RENDA (EM %)

As classes sociais brasileiras têm avaliações bastante diferentes dos serviços de saúde e de educação, as quais variam de 39,1 a 72,8. Todas elas, contudo, têm uma coisa em comum: a saúde é mais mal avaliada que a educação



dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio após 2015. “O Ipea e diferentes institutos confirmam essa iniciativa como a mais relevante no momento. O Mais Médicos pode ajudar a ajustar distorções do SUS e corrigir precariedades do mercado de medicina”, diz o presidente do instituto, Marcelo Neri.

Em outros países, segundo a pesquisa My World, a prioridade é a educação. A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2009, sobre a qualidade dos serviços, confirma a saúde como primordial e revela que ela é avaliada como pior do que a educação. Pelos dados do SIPS, 43,5% da população acham a saúde ruim. Esse estudo demonstra um grande diferencial entre a percepção da qualidade de saúde da classe E (39,58%) e a da classe AB (56,39%).

Dados do Censo mostram a evolução da formação e dos fluxos de médicos e enfermeiros nos últimos 10 anos no

país. Entre 2000 e 2010, o número de médicos que se formaram aumentou em 62%. O de enfermeiros, 575%. “O Mais Médicos talvez seja necessário para usar os novos profissionais em enfer-

magem. Os médicos não aumentaram na mesma proporção”, avalia o estudo percepção da população sobre os itens mais importantes para os entrevistados e suas famílias, coordenado por Neri.

### AVALIAÇÃO GERAL DO SUS PELA DEMANDA (EM %)

Numa série do SIPS, de 2011, que avaliou o Sistema Único de Saúde, os entrevistados expuseram suas principais queixas em relação à rede pública e a principal reclamação relaciona-se à falta de médicos; em seguida, a demora no atendimento em postos hospitalares. Em terceiro lugar ficou a demora para se conseguir uma consulta com especialista

OS PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS FORAM:



## POLÍTICAS DE SAÚDE COMPROVAM A ESCASSEZ DE MÉDICOS

A escassez de médicos percebida pela sociedade brasileira é ainda mais acentuada nas cidades do interior do país e nas periferias das grandes metrópoles que não conseguem atrair e fixar médicos no SUS. Matheus Stivali, técnico da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) e coordenador da área de saúde, diz que o Programa Mais Médicos “altera a relação federativa no SUS, pois parte da execução da política de saúde que era reservada aos municípios passa a ser assumida pela União”. Assim, o programa foi criado para auxiliar os municípios com maiores dificuldades para contratar médicos para atuar na atenção básica.

*Há dois critérios para avaliar a escassez: o econômico, com olhar sobre salário, ocupação, e o de política pública*

Há dois critérios para avaliar a escassez: o econômico, com olhar sobre salário, ocupação, e o de política pública. Nesse último, quem planeja a política de saúde define uma taxa de médicos por habitantes e a persegue. Os sistemas de saúde universais e de financiamento público, como os do Canadá ou do Reino Unido, têm como porta de acesso a atenção básica, que é onde o Mais Médicos vai atuar.

Outro ponto apontado pela coordenação de saúde é que o país tem um arranjo federativo particular em que o financiamento da política de saúde é compartilhado pelas três esferas de governo, mas sua execução é concentrada nos municípios. O SUS envolve mais de cinco mil municípios

A implantação do Programa Mais Médicos gerou polêmica, sobretudo em relação aos médicos cubanos. Entidades de classe questionaram o contrato com Cuba na Organização Internacional do Trabalho (OIT), na Organização Mundial da Saúde (OMS) e na própria Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), que intermedia o contrato. Diferentemente dos demais integrantes do programa, que recebem salários de R\$ 10 mil, os 7,4 mil médicos cubanos receberam, até fevereiro deste ano, US\$ 1.000. Desse total, US\$ 400 eram pagos no Brasil e US\$ 600 depositados numa conta em Cuba. A remuneração deles aumentou 25%.

O ministro da Saúde, Arthur Chioro, anunciou o reajuste como uma das soluções para diminuir distorções de remuneração e iniciar uma revisão no programa. A partir de março, os cubanos passaram a receber, no Brasil, US\$ 1.245. Com essa revisão, o Brasil vai repassar à Opas R\$ 973,9 milhões

para a contratação dos médicos cubanos, quantia 90% maior do que o primeiro termo de ajuste – R\$ 511 milhões.

A Associação Médica Brasileira (AMB) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Liberais Universitários Regulamentados (CNTU) ingressaram com duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 5035 e 5037) no Supremo Tribunal Federal (STF) para impedir a concessão de registro. Querem que os imigrantes façam o Revalida, Sistema de Revalidação de Diplomas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e recebam remunerações condizentes com as praticadas no país.

O Conselho Federal de Medicina (CFM) informou que tem proposta de interiorização. “Defendemos a criação de uma carreira para a atenção básica, a qual foi engavetada pelo ex-ministro Alexandre Padilha”, diz a assessoria de imprensa do conselho. Acrescenta que tem lutado pelo aumento de verbas

para o SUS e foi responsável pela maior parte das assinaturas para o projeto de lei que visa instituir 10% do PIB para a saúde.

**DEMANDA** A percepção da sociedade, expressa na pesquisa do SIPS de 2011, é a de que, do lado da demanda, a falta de médico é o principal gargalo do SUS. Os resultados de pesquisa do Ipea sobre saúde mostram que 58,1% das respostas indicaram esse como o maior problema. O segundo (35,4% das opiniões) foi a demora no atendimento em postos hospitalares. E o terceiro (33,8%), a demora para conseguir consulta com especialista. O estudo revela ainda que 47% acham necessário aumentar o número de médicos, 15,5% disseram que é preciso reduzir o tempo de espera entre a marcação e a consulta e 11,9% querem melhor atendimento.

Durante audiência pública no STF sobre o Programa Mais Médicos, o presidente do Ipea afirmou que “74%

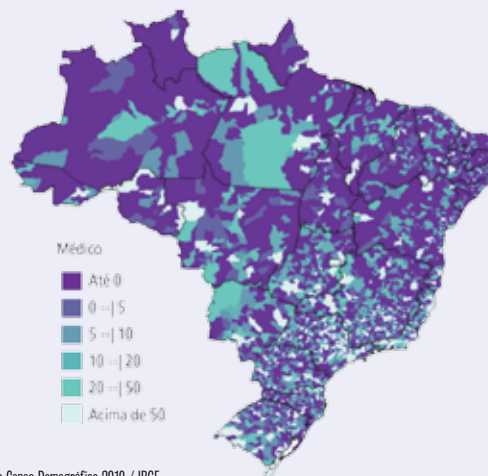
com diferentes capacidades de gestão do sistema de saúde e de contratação de profissionais. Essa heterogeneidade explica em grande parte as dificuldades de contratação e fixação de profissionais para atuar no SUS.

A escassez de oferta é medida pelo número de médicos por habitante. Segundo o Repositório de Dados do Observatório Global de Saúde da OMS, em 2008 o sistema universal do Reino Unido, reconhecido por sua boa cobertura, possuía uma média de 2,76 médicos por mil habitantes, enquanto a média brasileira era de 1,76, maior apenas do que a chilena (1,03).

É sobre essa escassez que o Programa Mais Médicos atuará no curto prazo, pela contratação de médicos brasileiros e estrangeiros para atuar em áreas de menor oferta. No longo prazo, pelo aumento de vagas de graduação e de residência médica, priorizando especialidades da atenção básica e com maior escassez no país, como a pediatria.

## MUNICÍPIOS COM E SEM MÉDICOS

As áreas mais escuras do mapa são as com menos médicos. A cor roxa é onde não tem médico de todas as especialidades. Assim, o Mais Médicos seria pensado para que, numa coordenação federativa, a União pudesse ajudar esses municípios



Fonte: Microdados do Censo Demográfico 2010 / IBGE

## SOLUÇÕES QUE PODEM AJUDAR A TIRAR O SUS DA UTI

Estudos preliminares da coordenação de saúde do Ipea identificaram um conjunto de possíveis respostas para boa parte dos problemas estruturais do Sistema Único de Saúde (SUS).

**ENFERMEIRO** Uma delas seria o fortalecimento do papel do enfermeiro na atenção básica e dos agentes de saúde comunitários, assistentes sociais e outros profissionais, com inovações na gestão do SUS. Com isso, as demandas da população poderiam ser atendidas com mais presteza e a oferta de atendimento seria ampliada.

**EMERGÊNCIAS** Outro ponto interessante para a reestruturação do sistema seria melhorar o acesso e a atenção integral à saúde, com ampliação da rede de atenção às urgências, conclusão dos diagnósticos, avaliação das ações implantadas e criação de outras inovações dentro do Mais Médicos. As urgências são os serviços mais complicados em razão da desorganização do SUS e a solução para melhorar essa porta de entrada do sistema passa por um choque de oferta de profissionais a fim de melhorar o atendimento. Melhorar esse serviço ajudaria a organizar melhor a atenção à saúde como um todo e a reestruturar o sistema.

**MAIS MÉDICOS** O fortalecimento das urgências se afina com a proposta do Mais Médicos de contratar 13 mil profissionais e criar 11.447 novas vagas em cursos de medicina, com foco na melhor distribuição da oferta no país e nas regiões onde há necessidade de ampliar a formação desses profissionais, além da ampliação dos cursos de residência, com a oferta de 12.372 novas vagas.

O propósito do Mais Médicos, dentro dessa vertente da formação profissional, é o de ter uma vaga de residência para cada formando em medicina. Essa nova oferta estará direcionada às especialidades que o SUS oferece, como pediatria, medicina da família e comunidade, psiquiatria, neurologia, radiologia e neurocirurgia.

**MÉDICOS POR HABITANTES** No Brasil há uma explosão da oferta de trabalho na área médica em razão do cres-



A atenção básica deve ser a porta de entrada para o Sistema Único de Saúde

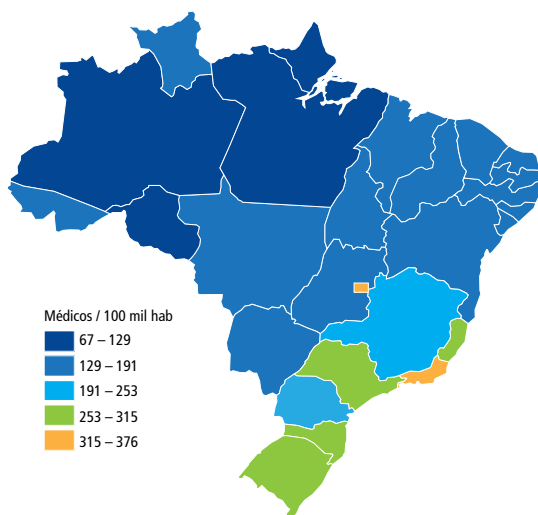
cimento da saúde suplementar e da oferta de serviços no SUS. Até 2015 serão criados mais 35 mil postos de trabalho para médicos somente em Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e Unidades Básicas de Saúde (UBS). Há uma média de 1,8 médico por mil habitantes, proporção inferior à encontrada em países da América Latina, como Argentina (3,2) e Uruguai (3,7).

O governo federal quer atingir a referência mundial nessa área, ou seja, a proporção do Reino Unido (2,7 médicos por mil habitantes), país que, depois do Brasil, tem o maior sistema de saúde público de caráter universal orientado pela atenção básica. Para atingir essa meta, seriam necessários mais 168.424 médicos, os quais se somariam aos 360 mil que já atuam no país. Existem 22 estados brasileiros com média menor do que a nacional, como, por exemplo, o Maranhão, que tem 0,5 médico por mil habitantes.

**NÚMERO DE LEITOS** Atualmente existem 505.045 leitos, sendo 349.790 do SUS. Houve uma ampliação de 63,4% no número de leitos de UTI no país entre 2007 e 2013, passando de 11.567 para 18.868. Os leitos de UTI são os de maior complexidade, exigem estrutura e esforço de profissionais, além de serem destinados a pacientes graves. Em 2007, os leitos de UTI vinculados ao SUS representavam 45% do total do país. Hoje, representam 50%. São realizados 11,5 milhões de internações e 3,2 bilhões de procedimentos ambulatoriais por ano.

## DISTRIBUIÇÃO DOS MÉDICOS – OFERTA

Apesar de o país experimentar uma explosão da oferta de trabalho na área médica, em virtude do crescimento da saúde suplementar e da oferta de serviços no SUS, persiste o problema da má distribuição dos profissionais, o que gera maior concentração deles em algumas regiões, justamente aquelas em que há maior poder aquisitivo da população, e bolsões de escassez



5 Mais		
1	Distrito Federal	375,50
2	Rio de Janeiro	349,79
3	São Paulo	262,43
4	Rio Grande do Sul	239,34
5	Espírito Santo	236,79
5 Menos		
27	Maranhão	67,42
26	Amapá	82,51
25	Pará	97,98
24	Rondônia	105,65
23	Piauí	124,85

da população é favorável à vinda de imigrantes qualificados e 84% conviveria com eles”.

**OFERTA** Do ponto de vista da oferta – a relação médicos por população em idade ativa –, a maior presença de profissionais médicos está concentrada nas Regiões Sul e Sudeste. As unidades da Federação com melhores indicadores são: Distrito Federal (375,5 médicos por 100 mil habitantes), Rio de Janeiro (349,7), São Paulo (262,4), Rio Grande do Sul (239,3) e Espírito Santo (236,7). As cinco com os piores são Maranhão (67,4), Amapá (82,5), Pará (97,9), Rondônia (105,6) e Piauí (124,8).

Estudo realizado por Neri na Fundação Getúlio Vargas (FGV), Escassez de Médicos, mostrou, a partir do Censo 2000, os médicos no topo dos profissionais economicamente mais escassos, além de vazios geográficos de atendimento em áreas pobres,


contornadas por áreas litorâneas de maior poder aquisitivo com alta concentração de médicos.

Dados do Censo 2010 permitem visualizar duas abordagens em municípios com mais de 200 mil habitantes: a das pessoas com diploma de medicina superior completo (Graduados) e a de Ocupados da área de medicina. Na abordagem Graduados, os cinco municípios com mais médicos por habitante são Niterói, Vitória, Porto Alegre, Florianópolis e Santos, que contam com maior presença de internet e de carro por habitante. Ou seja, os médicos concentram-se nas áreas mais ricas.

No *ranking* da oferta e demanda dos dez mais dentre os 48 cursos, segundo o Censo Demográfico 2010, medicina aparece em primeiro lugar, com salário, na época, de R\$ 6.940,12, com 25% a mais do que o segundo colocado. Apresenta também a maior taxa de ocupação e a quarta maior jornada de trabalho. No gráfico do Relatório de

Desenvolvimento Humano da ONU de 2006 sobre a escassez de médicos, o Brasil aparece acima somente da Índia e Nigéria.

Outro ponto em relação à oferta é que, entre 2000 e 2010, o número de médicos que se formaram aumentou em 62%. O de enfermeiros, 575%. “O Mais Médicos talvez seja necessário para usar os novos profissionais em enfermagem. Os médicos não aumentaram na mesma proporção”, avalia Neri.

**INTERAÇÃO** A interação entre uma oferta restrita de médicos e a demanda crescente por esses profissionais conduz a uma situação de escassez. A resposta do governo federal, o Programa Mais Médicos, em sua face mais visível e de curto prazo, que propõe elevar o número de profissionais do SUS e atender de forma imediata a áreas e cidades sem médicos, é aprovada, segundo pesquisa CNT/MDA de novembro de 2013, por 84,3% da população. 





# Entre o público e o privado

ONGs estão prestes a ganhar marco regulatório que promete dar mais transparência nas relações com governos. Pesquisa do **Ipea** revela um universo de 10 mil entidades que receberam mais de R\$ 30 bilhões de repasses federais nos últimos 10 anos

**Letícia Oliveira\***

**O**rganizações não governamentais, mesmo que não houvesse essa terminologia, são tão antigas quanto a própria coexistência de governos constituídos e empresas. Porém, somente a partir da segunda metade do século 20, quando as entidades que pertencem à esfera da iniciativa privada, mas com fins não lucrativos, passaram a ser chamadas em todo o mundo de terceiro setor, aqueles serviços prestados por cidadãos comuns ganharam mais atenção e espaço na sociedade. As ONGs, então, passaram a ser vistas por muitos setores como solução para muitos dos problemas que o Estado brasileiro e suas instituições eram incapazes de resolver. Em 2010, já havia mais de 290 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos no país.

De duas décadas para cá, as ONGs se tornaram onipresentes e grande parte delas recebe recursos do Estado para desempenhar as mais diversas funções sociais. Porém, em um país patrimonialista como o Brasil, onde a linha divisória entre o público e o privado nunca foi muito clara, também

*De duas décadas para cá, as ONGs se tornaram onipresentes e grande parte delas recebe recursos do Estado para desempenhar as mais diversas funções sociais*

houve envolvimento de algumas ONGs em desvios de recursos públicos para atender a interesses privados. A boa notícia é que o Congresso Nacional está prestes a aprovar um novo marco legal para as ONGs, que dará maior clareza e transparência às parcerias celebradas entre organizações civis e o governo federal. Falta só a aprovação da Câmara dos Deputados e a sanção da presidenta Dilma Rousseff para a proposta virar lei.

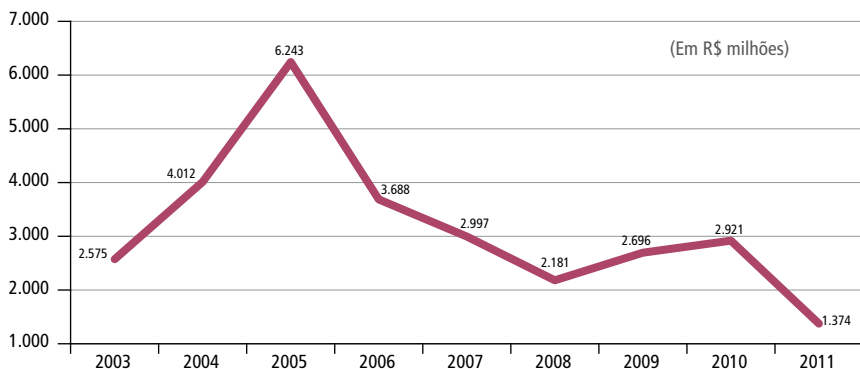
A principal mudança do projeto de lei aprovado pelo Senado está na criação de dois tipos de contrato entre governo e organizações da sociedade civil: “termo de colaboração” e “termo de fomento”. Os gestores públicos serão obrigados a realizar um “chamamento público”,

uma espécie de edital de concorrência entre ONGs. Para receber verbas públicas, as organizações precisarão ter, no mínimo, três anos de existência e comprovar experiência no serviço a ser prestado. Elas serão ficha limpa e poderão cobrir despesas como remuneração da equipe dimensionada no plano de trabalho, diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação e a aquisição de equipamentos e materiais permanentes com recursos da parceria com o governo.

**MUNDO BILIONÁRIO** Dois estudos divulgados pelo **Ipea** em 2013 são fundamentais para se entender o universo das Organizações Não Governamentais no Brasil. No mais recente, publicado em novembro último, *As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações*, os pesquisadores Felix Lopez e Leonardo Barone fazem um levantamento pioneiro sobre os recursos transferidos voluntariamente pela União a 10 mil entidades sem fins

## Evolução anual dos valores dos convênios do governo federal celebrados com entidades sem fins lucrativos – ESFLs (2003–2011)

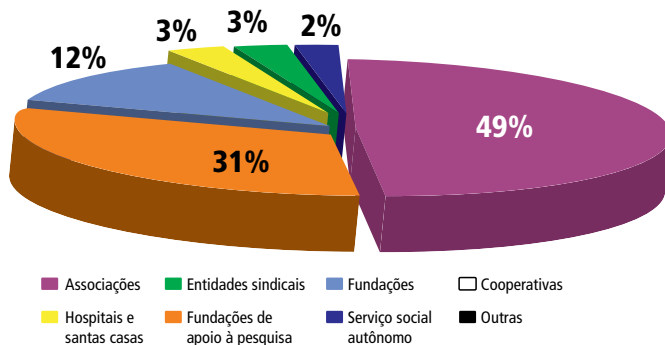
Em nove anos, os repasses de verbas do governo federal para as entidades sem fins lucrativos (ESFLs) chegaram a aproximadamente R\$ 29 bilhões. O pico ocorreu no ano de 2005, quando foram gastos R\$ 6,2 bilhões. Daí para frente, os repasses foram caindo e chegaram à marca de R\$ 1,3 bilhão em 2011.



Fonte: Sigla Brasil. Posição em fevereiro de 2013.

## Distribuição do gasto federal com convênios celebrados com ESFL, por natureza jurídica

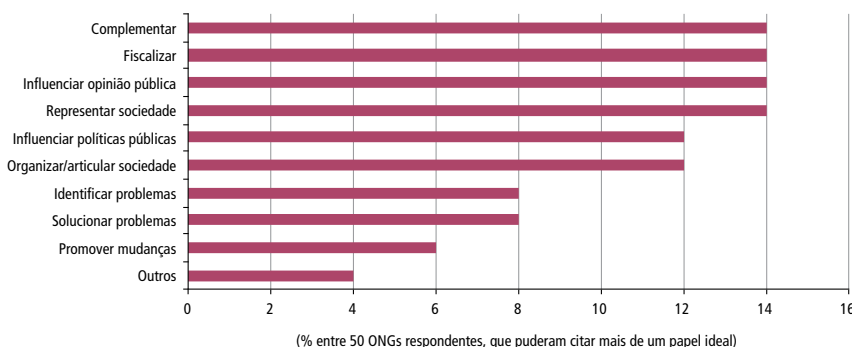
As associações foram as entidades mais contempladas com recursos do governo entre 2003 e 2011, com 49% do total, seguidas das fundações de apoio à pesquisa, que receberam 31%, e das fundações em geral, com 12%. Hospitais e santas casas, sindicatos e serviço social autônomo, somados, ficaram com 8%.



Fonte: Sigla Brasil

## Papel ideal das ONGs segundo seus dirigentes

Na percepção majoritária de seus dirigentes, a tarefa primordial das organizações é oferecer serviços à população, desde os que são tradicionalmente de competência do Estado, como saúde e educação, até aqueles que promovem capacitação profissional e momentos de lazer, além de serviços de assessoria técnica e jurídica a setores específicos da sociedade



Fonte: Nied/UFRJ (2011), citado por Lima Neto (2013).

lucrativos (ESFLs), entre 2003 e 2011, que chegam à soma de aproximadamente R\$ 29 bilhões em repasses.

Isso representa 15% do total das transferências feitas pelo governo federal no período. O recorde foi em 2005 – R\$ 6,2 bilhões em repasses. Cerca de 36 mil convênios foram analisados. Fora os financiamentos da administração indireta e os incentivos ao esporte e à cultura, que não entraram no estudo. Os pesquisadores do Ipea destacam a escassez de informações sobre convênios firmados antes de 2003, o que restringiu o período da pesquisa.

Conforme explicam os pesquisadores, no valor apurado não estão incluídos incentivos à cultura, ao esporte e nem outro mecanismo de transferência que não seja por convênios. Os ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e da Saúde (MS) respondem, juntos, por 46,2% do gasto total do governo federal em convênios com as ESFLs. O estudo demonstrou ainda que as parcerias firmadas entre o governo federal e as entidades tiveram múltiplas finalidades: desde a manutenção de serviços de saúde, assistência social ou educação até a realização de eventos, financiamento de atletas em competição esportiva e construção de infraestrutura para organização ou realização de estudo técnico.

“Apesar de o universo de organizações e objetivos dos convênios ser bastante heterogêneo, há grande previsibilidade no tipo de organização e objetivos de convênios em cada área da política e nos órgãos do governo federal”, afirma Felix Garcia Lopez. “Sem as organizações da sociedade civil a execução de várias políticas públicas federais seria inviável”. Lopez lembra que as parcerias entre o governo e as ESFLs suprem deficiências da burocracia estatal em diferentes políticas públicas.



*“Sem as organizações da sociedade civil a implementação de várias políticas públicas federais seria inviável”*

**Felix Garcia Lopez**, pesquisador do Ipea

**VIA DE MÃO DUPLA** Em outro estudo do Ipea, também publicado em 2013, *Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções*, o sociólogo Fernando Lima Neto foca a relação das entidades da sociedade civil com o Estado, mas do ponto de vista das entidades. Vale lembrar que, em todo mundo, a ascensão do neoliberalismo a partir da década de 1980 abriu espaço para maior atuação das entidades da sociedade civil. No Brasil, o Estado tem aumentado o

volume de recursos destinados às parcerias com ONGs, se somarmos os recursos dos três níveis de governo.

O estudo parte do pressuposto de que as ONGs, criadas a partir dos anos 1980, mudaram sua relação com o Estado na década seguinte, deixando a situação de oposição para a postura de cooperação. Lima Neto destaca que as organizações veem a relação com o governo como uma “via de mão dupla”, na qual o governo, ao mesmo

tempo, amplia e limita a atuação da entidade civil. Amplia na medida em que financia as ações das organizações. E limita ao fazer exigências burocráticas e administrativas na prestação de contas dos serviços prestados.

O estudo divide o trabalho das ONGs em quatro funções: servir, articular, representar e transformar. De acordo com a percepção majoritária dos dirigentes das organizações civis, a tarefa primordial delas é oferecer serviços à população, desde os que são tradicionalmente de competência do Estado, como saúde e educação, até aqueles que promovem capacitação profissional e momentos de lazer, além de serviços de assessoria técnica e jurídica a setores específicos da sociedade. Os dirigentes das organizações também se preocupam com as “ONGs de fachada”, isto é, aquelas que apenas se interessam pelos recursos públicos. É nelas que imperam a corrupção e o clientelismo e isso reforça um dos aspectos mais

## AS MUDANÇAS QUE ESTÃO POR VIR

O projeto de marco regulatório aprovado pelo Senado em dezembro de 2013 foi resultado de um grande acordo feito entre governo e oposição para dar maior clareza quanto às regras de cooperação entre Estado e ONGs. O principal articulador do acordo foi o senador Rodrigo Rollemberg, relator do marco regulatório em três diferentes comissões do Senado: de Meio Ambiente, de Economia e de Constituição e Justiça. Primeiro Rollemberg alterou completamente o texto apresentado por Aloysio Nunes. Depois, incorporou propostas apre-

sentadas pelo Grupo de Trabalho do Governo, criado em 2011 pela presidenta Dilma Rousseff. Por fim, atendeu às reivindicações feitas pelas ONGs. Veja abaixo o que muda, segundo o texto que foi para a aprovação na Câmara:

- Os órgãos do governo terão que selecionar ONGs para parcerias por meio de chamadas públicas;
- Os valores dos projetos a serem desenvolvidos por ONGs terão de ser publicados anualmente;
- Em vez de convênios, haverá dois tipos de contrato: “termo de colaboração” e “termo de fomento”;
- As organizações poderão cobrir despesas como remuneração da equipe dimensionada no plano de trabalho, diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação e a aquisição de equipamentos e materiais permanentes com recursos da parceria com o governo;
- Parcerias do governo com organizações civis dirigidas por ocupantes de cargos em órgãos ou entidades da administração pública serão proibidas, assim como as dirigidas por pessoas com contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos ou consideradas responsáveis por atos de improbidade.



Mesmo entidades fortes, como a Pastoral da Criança (foto), queixam-se do excesso de exigências burocráticas

discutidos pelo novo marco legal: a exigência de que as organizações sejam ficha limpa – apesar da burocracia – para que recebam verbas públicas.

Lima Neto assinala que, no plano ideal, os papéis das ONGs mais mencionados pelos dirigentes das organizações foram complementar a ação do Estado, fiscalizar o Estado, representar a sociedade, influenciar a opinião pública, influenciar as políticas públicas e articular a sociedade. “Todas estas variáveis possuem uma frequência próxima e reiteram uma espécie de dupla necessidade das ONGs: colaborar com o Estado sem deixar de manter um distanciamento crítico em relação a este”, explica o pesquisador.

**CONTABILIDADE SIMPLIFICADA** O marco regulatório também possui raízes em duas Comissões Parlamentares de Inquérito criadas no Senado para investigar relações promíscuas de organizações sociais civis com o Estado. A partir das conclusões das CPIs, o senador Aloysio Nunes Ferreira apre-

*As organizações veem a relação com o governo como uma “via de mão dupla”, na qual o governo, ao mesmo tempo, amplia e limita a atuação da entidade civil*

sentou um projeto de lei para regular a questão da contratualização. Mas as discussões vão além e também tratam de questões que visam à criação de um fundo patrimonial, à sistematização das informações, à regulação do Estado para o melhor aproveitamento das políticas públicas e ao estímulo para contribuições da iniciativa privada e das pessoas físicas com o repasse de recursos. “Um bom marco regulatório é uma relevante conquista para que as organizações da sociedade civil possam continuar a desenvolver o seu trabalho”, afirma o senador Rodrigo Rollemberg, relator da nova legislação nas comissões de Economia e de Constituição e Justiça do Senado.

Além da falta de um marco regulatório para o terceiro setor, as ONGs reclamam das dificuldades de se enquadrarem nos formulários do Siconv, sistema criado pelo governo federal para atender aos repasses da União para os demais entes da Federação, e adaptado para atender às entidades. “O ideal seria as organizações transferirem suas contabilidades para o governo, para que se efetivasse a redução das contrapartidas, algo já estabelecido, por exemplo, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014”, diz Sílvio Sant’Anna, membro da Fundação Esquel e tesoureiro da Pastoral da Criança. Ele observa que “existem organizações que não possuem a infraestrutura de informática e alcance tecnológico para acessar o Siconv e para digitalizar as informações requeridas pelo sistema, e que este acaba gerando um retrabalho para muitas ONGs”.

Para o secretário executivo da Secretaria Geral da Presidência da República, Diogo de Sant’Ana, o governo tem ciência de que só o marco regulatório não basta para tornar as relações entre Estado e ONGs livres de irregularidades. Ele avança a instituição do Simples Social e a criação de um fundo patrimonial para atender a projetos desenvolvidos pelas ONGs, como já existe em outros países desenvolvidos. Defende a sistematização das informações para melhor aproveitamento das políticas públicas, a exemplo do que já acontece com a iniciativa privada. O foco do Planalto hoje, informa Sant’Ana, é o eixo da sustentabilidade econômica, que, segundo ele, se constrói com incentivo às doações individuais, melhoria do planejamento, padronização, habilitação e aperfeiçoamento dos editais por parte da administração pública. **ii**

\*Leticia Oliveira é especialista em Política e Gestão de ONGs, pela Universidade de Brasília, com a tese “Captação de Recursos e Financiamento Internacional de Projetos”.



## O novo marco legal das ONGs e a cooperação Sul-Sul

**T**ramita no Congresso Nacional projeto de lei para regulamentar a relação governo e sociedade civil. A nova lei, que, no momento, encontra-se no Senado Federal, vem para atender a um pedido antigo da sociedade civil de preencher a lacuna legal existente em estabelecer o marco regulatório para essas entidades.

Neste escopo, queremos trazer à baila a oportunidade do projeto de lei de tratar da dimensão internacional das atividades das ONGs: a progressiva internacionalização da sociedade civil brasileira na crista do processo de internacionalização do governo e da iniciativa privada. O governo federal brasileiro tem promovido coalizões, parcerias, acordos no âmbito Sul-Sul de forma a direcionar fluxos de cooperação, em forma de bens e serviços, com outros países em desenvolvimento. Inicialmente, a cooperação brasileira com outros países do Sul Global era pautada, sobretudo, por aspectos políticos, muito mais do que por aspectos econômicos e sociais. Não obstante a manutenção dessas estratégias, atualmente, observa-se a presença, cada vez maior, de outros mecanismos de cooperação, como os projetos de cooperação técnica, financeira e tecnológica.

Esses projetos têm sido considerados pela Chancelaria brasileira como um dos instrumentos da política

externa, na busca por uma inserção internacional autônoma frente ao sistema internacional extremamente competitivo e que requer, a cada dia, novas estruturas de ação dos países para obtenção de seus interesses. Entre os diversos interesses, dois bastante destacados pelos especialistas são a busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e o aumento do *soft power brasileiro* no cenário internacional.

Não obstante a ênfase da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento na política externa do Brasil, esta tem sido realizada praticamente pela via oficial, ignorando a potencialidade da sociedade civil no campo. Vantagens comparativas podem ser citadas em defesa da promoção das ONGs na Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, como o menor custo de efetividade dos projetos de cooperação das ONGs, em razão do trabalho voluntariado de seus colaboradores, e a flexibilidade organizacional das entidades da sociedade civil para se instalarem em países em desenvolvimento, carentes de infraestrutura.

Apesar dessas vantagens, a atual legislação nacional estaria dificultando a participação da sociedade civil na Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. Conforme a lei atual, as ONGs possuem isenção tributária sobre seu patrimônio, sua renda e seus serviços, incluindo sobre as contribui-

ções patronais para seguridade social, o imposto de renda sobre a pessoa jurídica e sobre doações privadas, sobretudo estrangeiras – principal fonte de recurso da sociedade civil. Entretanto, o benefício tributário só é possível caso os recursos sejam utilizados integralmente no território nacional, o que causa empecilho às ONGs que atuam em países em desenvolvimento. A legislação restritiva atual implica a necessidade de separação da estrutura administrativo-orçamentária da organização no Brasil de sua filial no exterior, de maneira que a ONG brasileira possa continuar a beneficiar-se das isenções tributárias em suas atividades nacionais, ao mesmo tempo em que amplia sua atividade além-fronteira.

A nova lei chega com atraso de três décadas e com a expectativa de que tome em consideração a nova realidade doméstica e internacional do país inserida num contexto de um mundo em rápido processo de globalização. As ONGs brasileiras, nos últimos anos, têm passado por um momento de adaptação ao cenário de perda de financiamento externo para outras regiões do globo. E a internacionalização das suas atividades por meio da cooperação triangular tem sido importante estratégia de manter vivo o trabalho dessas organizações. **id**



Assista ao filme da campanha. Baixe o leitor de QR Code em seu celular e fotografe este código

TODA CAIXINHA  
VAZIA CONTÉM  
UMA TELHA INTEIRINHA



Embalagem longa vida faz jus ao nome: reciclada, vira telha, madeira sintética, papel novo em folha.

Separar o lixo facilita o trabalho dos catadores e aumenta o material aproveitado. Principalmente se você limpar as embalagens por dentro, retirando toda a sujeira antes de descartá-las. Mude de atitude. Assim, você ajuda a gerar renda para quem mais precisa e poupa recursos naturais. Saiba mais no [brasil.gov.br](http://brasil.gov.br)



Latas  
Papéis  
Plástico  
Vidro



Restos de comida  
Casca e ossos  
Pó de café e chá  
Galhos e podas

SEPARE O LIXO E ACERTE NA LATA

Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

Ministério do  
Meio Ambiente

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA



## O Programa de Melhores Práticas do ONU-Habitat

**O** ONU-Habitat administra vários prêmios mundiais. O mais conhecido é o Prêmio Internacional de Dubai para Melhores Práticas, criado em 1995, com periodicidade bianual.

Prêmios ajudam a identificar e a disseminar melhores práticas e experiências inovadoras, servindo a vários fins, incluindo a aquisição de conhecimento, aprendizagem e advocacy. Os critérios para avaliação das práticas incluem: impacto, parceria entre um ou mais tipos de atores (público, privado, comunitários, etc.), sustentabilidade, inovação, igualdade de gênero e inclusão social.

Depois de uma década de compilação de melhores práticas, o Programa de Melhores Práticas e Liderança Local conta com mais de 4.000 práticas de 140 países. A distribuição das candidaturas ao prêmio inclui: América Latina e Caribe (43%), Europa (24%), Ásia e Pacífico (21%), África e Estados Árabes (17%), América do Norte (4%). Na América Latina, 24% são do Brasil e incluem sete vencedores.

A candidatura ao prêmio é voluntária e feita pelos participantes seguindo formato prescrito. Os principais tipos de instituições que se candidatam ao prêmio são da sociedade civil (ONGs e organizações comunitárias), autoridades locais e governo central. Interessante, mas não surpreendente, é que grande parte de práticas da sociedade civil indica autoridades locais como seus principais parceiros e vice-versa. Iniciativas da sociedade civil que ganharam o prêmio ou foram classificadas como melhores

práticas geralmente relatam benefícios pós-prêmio, como reconhecimento do trabalho, parcerias com entidades públicas, boa vontade política, aumento de financiamento com possibilidade de expandir suas iniciativas e intercâmbio e aprendizagem com outras organizações com trabalho parecido.


No banco de dados, as áreas temáticas mais populares são: gestão ambiental, serviços sociais, redução da pobreza, engajamento cívico e provisão de habitação. Uma análise de 1.000 práticas revelou que um percentual elevado aborda um ou mais Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Muitas intervenções abordam o ODM “redução da pobreza”, mesmo quando este não é seu foco principal.

A partir de 2006, o Prêmio Dubai dedicou dois dos 12 prêmios para transferências de melhores práticas. Os primeiros vencedores do prêmio de transferência foram: Rede Jovem de Cidadania de Belo Horizonte, Brasil, e a Academia Internacional de Mulheres de Base (GWIA), um mecanismo que facilita o compartilhamento e a transferência das melhores práticas de mulheres no mundo. O júri considerou o GWIA particularmente interessante por ser uma melhor prática dentro do prêmio de melhor prática de transferência. Esta prática, desde 2000, tem-se revelado uma ferramenta valiosa para a transferência de melhores práticas de gênero e a promoção do diálogo entre as organizações de mulheres e as autoridades locais.

Algumas das lições aprendidas sobre transferências podem ser resumidas

em: não é possível fazer transferência de uma experiência de maneira integral; ideias, processos e conhecimento podem ser transferidos, mas devem ser adaptados ao contexto do beneficiário. Embora a transferência seja mais fácil entre contextos semelhantes, não deixa de ser possível entre culturas diferentes. O processo de transferência de melhores práticas empodera tanto “doadores” como “destinatários.” Para o “doador”, é uma oportunidade para analisar suas ações, meios e métodos e de refletir sobre melhorias para trabalho semelhante no futuro. Para ambos, é uma chance de analisar criticamente os contextos propícios para estimular boas práticas – incluindo a conjuntura institucional e a vontade política. Transferências de melhores práticas podem formar a base de uma cooperação técnica e de assistência ao desenvolvimento Sul-Sul e Norte-Sul.

O ONU-Habitat usa as práticas e lições aprendidas em estudos de caso, relatórios globais, material de treinamento e análises de políticas. Recebe ainda solicitações para propor soluções de melhores práticas com problemas identificados, muitas vezes, de entidades que desejam intercambiar diretamente.

O banco de dados de boas práticas é de domínio público e pode ser acessado em [www.bestpractices.org](http://www.bestpractices.org). 

**Wandia Seaforth** ingressou no ONU-Habitat em 1995, na Unidade de Gênero. Trabalhou no Programa Melhores Práticas de 2002 até sua aposentadoria, em 2013. Atuou com ONGs que tratavam de direito à moradia e do papel da mulher. (\*) Traduzido do original em inglês por Carolina Guimarães e Rayne Ferretti Moraes, do ONU-Habitat. Edição final de Maria da Piedade Moraes, TPP do Ipea.

# A multiplicação das águas

Extrema, no sul de Minas Gerais, era um ponto esquecido na Serra da Mantiqueira. Então a cidade inovou em práticas ambientais, passou a jorrar mais águas de suas nascentes no rio que abastece 9,5 milhões de paulistas, atraiu turistas e empresas, tornou-se o melhor município mineiro para se viver e, se não bastasse, acaba de ser premiada pela ONU como um bom exemplo para o país e o mundo. Como esse lugarejo conseguiu tantos feitos em tão pouco tempo? O pulo-do-gato é um programa que paga os produtores rurais para que conservem suas fontes de água potável

**Adriana Arantes\*, de Extrema**



São 6 horas da manhã em Extrema, cidade de 32 mil habitantes do sul de Minas Gerais, à beira da rodovia Fernão Dias, que liga São Paulo a Belo Horizonte. Independentemente de sol ou de chuva, é nesse horário que a equipe de 30 pessoas da Secretaria de Meio Ambiente do município parte para um dos maiores desafios da atual realidade: preservar o ouro azul do planeta. Munidos de enxadas, mudas e mourões, os soldados verdes marcham para mais uma batalha diária a fim de manter preservadas as milhares de nascentes da região, cujas águas, desembocadas no caudaloso rio Jaguari, ajudam a formar o principal veio que alimenta o Sistema Cantareira, um dos maiores do mundo, o qual sustenta 55% da região metropolitana de São Paulo. A equipe sobe cedo as ribanceiras da serra e trabalha nas nascentes mapeadas e controladas por outros quatro funcionários da Prefeitura. E o que eles fazem? Basicamente plantam árvores nativas e fincam cercas em volta dos mananciais e dos cursos d'água.

*Em 2013, em meio a 360 projetos concorrentes, o de Extrema recebeu o Prêmio Internacional por Melhores Práticas para a Melhoria das Condições de Vida, do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos*

A ideia é tão simples e antiga quanto ambiciosa: restaurar ou preservar as matas que circundam as nascentes, cabeceiras e aquíferos, ajudando assim a estocar os líquidos na própria natureza, formando bolsões freáticos que irão liberar água na medida das necessidades. Até o final da jornada diária, às 16h, a equipe terá cumprido a meta de levar ao solo entre 800 e mil mudas. Quase todas as árvores são plantadas em propriedades privadas. Os produtores, por sua vez, ao abrirem mão de uma área que poderia ser explorada com pastagens ou agricultura, recebem dinheiro da Prefeitura como compensação pelos serviços

ambientais prestados. Esse programa, batizado de Conservador das Águas, é pioneiro na regulação e aplicação efetiva do chamado Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), conceito surgido em 1990, na França, inicialmente para preservar a qualidade da fonte da água mineral Perrier.

Desde que o programa foi instituído, em 2007, foram plantadas quase 510 mil árvores e restauradas 250 nascentes, em um total de 7,2 mil hectares protegidos por 187,5 mil metros lineares de cercas construídas pela Prefeitura. Foram investidos R\$ 1,6 milhão, beneficiando 161 propriedades rurais pelos serviços de preservação das nascentes. No ano passado, Extrema investiu R\$ 632 mil. “O Conservador das Águas é exemplo de como pode ser bem aplicado o Código Florestal”, diz o prefeito Luiz Carlos Bergamin, implementador do programa, que está em seu quinto mandato. “Um dos nossos desafios é preservar os mananciais para as futuras gerações. Todo esse trabalho vai de fato frutificar lá na frente, para nossos netos e bisnetos”, acrescenta.



Prefeitura de Extrema

Vista de Extrema, pioneira na implantação do PSA no Brasil: restauração de 7,5 mil hectares de 161 propriedades e pagamento para quem mantém as fontes conservadas

**RECONHECIMENTO** O projeto Conservador das Águas é considerado pelos especialistas uma iniciativa ambiental audaciosa e a mais bem-sucedida do Brasil no campo da preservação de nascentes e produção de água potável. Por essa razão, já coleciona uma dezena de prêmios – fora menções honrosas, teses acadêmicas, livros e reportagens nacionais e internacionais. Entre as honrarias mais relevantes, ganhou o Prêmio Caixa de Melhores Práticas em Gestão Local 2011/2012, que conta com o apoio do **Ipea**, e o prêmio internacional Greenvana Greenbest 2012, na categoria Iniciativas Governamentais. No ano passado, em meio a 360 projetos concorrentes, sendo 30 do Brasil, o Conservador das Águas recebeu o Prêmio Internacional por Melhores Práticas para a Melhoria das Condições de Vida, concedido pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, o ONU-Habitat, em uma grande festa promovida em Dubai.

A região metropolitana de São Paulo bebe as águas de oito sistemas de abastecimento. O Cantareira, com seis represas, é o maior deles. Com vazão de 33 mil litros por segundo em média anual,

# 22

## mil litros

de água por segundo são fornecidos pelo rio Jaguari para as oito represas que formam o Sistema Cantareira

abastece 8,8 milhões de habitantes de São Paulo e 5,5 milhões no interior do estado – no total, mais de 14 milhões de cidadãos. O Jaguari, por sua vez, fornece nada menos que 22 mil litros por segundo em média para o Cantareira, ou 67% do total. Significa que cerca de 9,5 milhões de paulistas sorvem das águas do Jaguari. O rio passa por várias cidades, mas é em Extrema que se torna volumoso. Em épocas de chuvas, chega a 200 mil litros por segundo. No início de 2014, o Cantareira entrou em alerta vermelho por causa da pequena densidade pluviométrica. Na virada de março para abril, estava com menos de 8

mil litros por segundo, baixando o nível dos reservatórios para menos de 13% do total, marca que não se via desde 1974, quando foi criado. No ano passado, no mesmo período, o volume do sistema era quase seis vezes maior. A previsão era a de que chegasse abaixo de 10% em meados de maio e 5% em agosto. Das águas que ainda chegam ao Cantareira, 2 mil litros por segundo brotam em Extrema. Assim, numa leitura simplificada da crise, pode-se concluir que o Conservador das Águas está ajudando a salvar São Paulo do colapso. “Há coisas que vieram realmente para ficar”, observa o prefeito Bergamin.

Com a aprovação do marco regulatório do programa, em 2005, Extrema passou a atrair parceiros, como governos, ONGs e empresas privadas. A Agência Nacional de Águas (ANA), por exemplo, que já tinha em curso o Programa Produtor das Águas, forneceu hidrômetros à Prefeitura e financiou a construção de cacimbas para represar águas da chuva, investindo R\$ 250 mil em obras e equipamentos. O governo de Minas ajudou com a declaração da reserva legal das propriedades e

Prefeitura de Extrema



O rio Jaguari se avoluma com as fontes de Extrema para, a seguir, transformar-se no principal veio do Sistema Cantareira, que abastece a região metropolitana de São Paulo

forneceu insumos, como cercas, adubos e herbicidas. A ONG nacional SOS Mata Atlântica cedeu mudas e a The Nature Conservancy (TNC) contribuiu com dinheiro para ações de plantio de mudas (R\$ 250 mil).

**WOODSTOCK AMBIENTAL** A ideia de conservar as nascentes da cidade surgiu em 1996, quando a Prefeitura entrou para um programa de recuperação de mananciais da bacia do rio Sapucaí, liderado pelo Ministério do Meio

Ambiente. Bergamin era prefeito e o biólogo Paulo Henrique Pereira, o secretário de Meio Ambiente. Com as metas atingidas, o secretário convenceu o prefeito a avançar em novas frentes ambientais. Então, idealizou o projeto

## DO ESTRESSE AO CAOS HÍDRICO

Com 7 bilhões de humanos e uma civilização pautada pelo consumismo e desperdício de recursos naturais, a Terra vem sofrendo consequências visíveis do esgotamento de água. Hoje, somam-se em todo o mundo 1 bilhão de pessoas sem água potável, segundo o Relatório da ONU-Água de 2012 sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos. Para 2030, a ONU prevê que 3,9 bilhões poderão sofrer sérios problemas de abastecimento de água. Os cientistas chamam esse fenômeno de “estresse hídrico”.

Segundo o relatório, 90% da população mundial não têm acesso às águas melhoradas – ou seja, direto da fonte, ainda que filtradas, mas sem tratamento químico. Ainda de acordo com o relatório, nada menos que 80% das populações atingidas pela falta d’água são cidadãos dos chamados BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Paradoxalmente, o Brasil possui o maior complexo de rios do mundo, numa soma de oito grandes bacias hidrográficas e 200 mil microbacias. Juntas, produzem 12% da água potável do planeta. Em recentes estudos sobre gestão de recursos hídricos, da Agência Nacional das Águas (ANA), para 2015 o país poderá sofrer problemas com a escassez em 55% de seus municípios, atingindo 71% da população brasileira. Ainda segundo a ANA, serão necessários investimentos de R\$ 22,2 bilhões para evitar o não muito distante caos hídrico. E São Paulo vem antecipando as previsões da agência.

A questão da escassez de água potável incomoda há tempos as agendas internacionais, levando o Conselho Mundial de Água, criado pela ONU em 1996, a instituir o Fórum Mundial da Água, o maior evento sobre gestão da água entre as nações do mundo. Desde 1997, seis países sediaram o encontro, dentre eles França e Holanda. O Brasil venceu por votos em uma disputa acirrada com a Dinamarca e abrigará o evento em Brasília, em 2018.



Prefeitura de Extrema

Represas do Sistema Cantareira: situação em 2013 e em 2014

Em outro lamentável paradoxo, a capital brasileira detém o título de recordista mundial em desperdício de água por habitante no mundo. A ONU-Águas recomenda o consumo médio de 110 litros/dia por habitante. Nos Estados Unidos, o consumo médio gira em torno de 600 litros/dia. O Lago Sul, bairro mais nobre da anfitriã do futuro Fórum, tem desperdiçado até 1.026 litros/dia de água por habitante.

Situações como a de Brasília e do Cantareira reforçam a tese científica de que o mundo já adentrou na chamada Era do Antropoceno, na qual a ação humana vem dando as cartas num jogo de perdedores. Por outro lado, a esperança brota de pequenas atitudes, como a de Extrema. E nesse conflito de consumo versus preservação, está aberta a discussão sobre o reconhecimento de uma cidadania planetária, onde os interesses humanos em prol dos recursos naturais podem até convergir, porém colidem quando se trata de efetivar uma justiça global ecológica a proteger os interesses das gerações futuras.

Conservador das Águas, inspirado principalmente em um programa similar que desde o início da década de 1990 vinha sendo implantado no condado de Greene, a 200 quilômetros de Nova York – microrregião cultuada pelos alternativos de todo o mundo por ter abrigado o Concerto de Woodstock.

No programa norte-americano, a Prefeitura de Nova York financia os produtores rurais das montanhas de Catskill, onde ficam as principais nascentes de Greene. Lá, Nova York compra propriedades, arrenda terras, paga os produtores pela preservação dos mananciais, investindo na infraestrutura do local, como na construção de pontes para a travessia de animais e de tanques para estocagem de estrume. Paga até mesmo o sistema de esgoto da região. A água tem chegado límpida à metrópole.

Nova York investiu nos últimos 20 anos 1,5 bilhão de dólares na preservação dos mananciais de Catskill. Em compensação, economizou 10 bilhões de dólares no tratamento convencional das águas – numa relação de sete para um. No caso brasileiro, a Companhia

de Saneamento do Estado de São Paulo (Sabesp) gasta cinco vezes mais com o tratamento das águas do complexo de Guarapiranga, na zona sul da cidade, do que com o Sistema Cantareira, cujas águas, tratadas na fonte pelo município de Extrema, possuem padrão de qualidade superior aos exigidos pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

**MULAS E MÁQUINAS** Até cinco anos atrás, o programa vinha sendo executado de forma rudimentar. Mudas de árvores e mourões eram levados para as propriedades do alto da Mantiqueira em cima de carroças puxadas por mulas. “Começamos com nossas mulas e poucas enxadas”, recorda-se o gerente do programa, Arlindo Cortez. “Ainda assim conseguíamos plantar até 100 mudas por dia”, calcula. Hoje, depois de colher os primeiros frutos, a Prefeitura conseguiu disponibilizar três veículos e um trator para o programa. Com o prêmio ONU-Habitat, compraram recentemente uma caminhonete zero quilômetro. Também adquiriram

um perfurador de solo especial que permitiu elevar a produtividade para até mil mudas plantadas por dia.

O programa começou pela área mais degradada da região, a sub-bacia das Posses, de 1.200 hectares, onde 90% da área estava desmatada. Em meio às pastagens sem fim, uma curiosa árvore ficara em pé. Trata-se de uma laranjeira, conhecida por produzir o fruto mais doce da região. Hoje cercada por uma intensa mata, a laranjeira sobrevivente e a área recuperada se tornaram símbolos do programa. “Agora a laranjeira está em boa companhia”, ressalta o gerente Cortez.

Em todo o Brasil, há cerca de duas dezenas de outros programas de recuperação de nascentes, nos quais governos ou prefeituras disponibilizam algum tipo de incentivo. Em quase todos, fornecem apenas as mudas de árvores aos proprietários rurais. O grande diferencial de Extrema está na manutenção da área plantada feita exclusivamente pela Prefeitura, sem qualquer ônus para os produtores. A Prefeitura planta e, depois, responsabiliza-se totalmente pela irrigação, coroamento das árvores,



A Prefeitura plantou 510 mil mudas e investiu R\$ 1,6 milhão na recuperação de propriedades com fontes de água. Na imagem, a terra antes e depois de aderir ao programa

## BOAS PRÁTICAS EM NÚMEROS



504,2



mil árvores plantadas

7,5



mil hectares restaurados

250



nascentes recuperadas

187,5



mil metros lineares de cerca construídos pela Prefeitura

161



produtores beneficiados com o programa

R\$ 1,6



milhão foram pagos aos produtores rurais pelos serviços de preservação das nascentes

40%



a mais de aumento do volume de água

6



milhões de cidadãos abastecidos pelas águas de Extrema

Dados de 2013, fornecidos pela Prefeitura de Extrema

cobertura de adubo, poda e controle, fiscalizando o antes e o durante para um depois pra lá de recompensador.

O pagamento aos produtores começou em 2005, logo após a aprovação, pela Câmara de Vereadores de Extrema, da primeira lei brasileira sobre PSA, a de nº 2.100. Preocupada com o futuro do programa, em 2009, a Câmara municipal publicou a Lei nº 2482, que instituiu o Fundo Municipal para Pagamentos por Serviços Ambientais, o qual assegurou a continuidade das parcelas mensais aos ruralistas e a extensão do programa para os futuros prefeitos. Os pecuaristas têm recebido da Prefeitura R\$ 150 mensais para cada hectare de pastagem que deixaram de utilizar. Se fossem alugar seus pastos, ganhariam R\$ 120. Ou seja, financeiramente, também é vantajoso aderir ao programa.

Os casos de sucesso são muitos. Na propriedade de José Lopes Rezende, com 107 hectares, a Prefeitura gastou R\$ 59 mil plantando na área 25 mil mudas e construindo cinco quilômetros de cerca para afastar o gado dos cursos d'água. Paga hoje ao proprietário R\$ 1,8 mil a título de PSA. Só a propriedade de Hélio de Lima, de 90 hectares, também com nove minas conservadas, tem um volume capaz de abastecer 6 mil cidadãos paulistanos. Ele recebe por isso R\$ 1,6 mil mensais.

**PEGADA ECOLÓGICA** “A meta para 2030 é subir de 20% para 40% a cobertura vegetal do município”, anuncia o secretário Paulo Henrique. Com 24 mil hectares de área total, Extrema já tem quase um terço – 7.500 hectares – dentro do Conservador das Águas. E o programa já se desdobrou em outros projetos locais. Dentre eles, o Compromisso com as Águas, que tem o objetivo de conseguir parcerias com a iniciativa privada. A ideia é prática: calcula-se o quanto as empresas consomem de recursos naturais com sua produção e elas devolvem com responsabilidades ecológicas efetivas. Esse conceito é chamado de “pegada ecológica”. Como compensação pela “pegada”, as empresas custeiam a manutenção das áreas de mananciais, diminuindo o impacto ambiental das atividades. A primeira parceria já foi fechada em 2013. A indústria de alimentos Bauducco, que tem uma grande fábrica de biscoitos na cidade, adotou uma área de 50 hectares. A multinacional Panasonic está na fila para ser a segunda.

Outra novidade, também lançada em 2013, é o programa-piloto Guardiã de Carbono nas propriedades parceiras do Conservador das Águas, pelo qual a Prefeitura também passou a pagar para que o proprietário rural mantenha suas florestas intactas. O objetivo é contribuir igualmente, tal como as águas, com o sequestro de carbono. Por

conta da restauração nos mananciais, hoje, cada hectare em Extrema é capaz de sequestrar 15 toneladas de carbono por ano, de acordo com a certificação da Climate, Community e Biodiversity International (CCBI). O primeiro “guardião” a aderir foi o produtor Rubens Carbone. Ele receberá R\$ 4,2 mil por mês, até o ano 2043, para preservar 20 hectares de floresta, duas nascentes e 1,2 quilômetros de margens em torno dos mananciais cercados.

“O produtor rural não é o vilão da degradação”, afirma o secretário Paulo Henrique Pereira. “Estamos conscientizando que árvore em pé tem mais valor”, acrescenta Marília Borgo, da The Nature Conservancy no Brasil, organização presente em 35 países, que apóia com recursos as iniciativas de Extrema desde o seu início: “O desenvolvimento de um projeto florestal de carbono é bastante oneroso. A associação desses dois serviços ambientais onde já existe uma iniciativa consolidada de PSA de água potencializa o alcance dos resultados, garantindo manutenção e preservação a longo prazo, já que projetos de carbono têm usualmente duração média de 30 anos”. Eis, enfim, uma cidade repleta de boas práticas para inspirar autoridades e cidadãos de todo o Brasil.

\* **Adriana Arantes** é doutoranda em Direito pela Universidade de Coimbra, Portugal, onde pesquisa o tema “Água potável como direito fundamental das futuras gerações”



Assista ao filme da campanha.

Baixe o leitor de QR Code em seu celular e fotografe este código

MUDE DE ATITUDE  
E AJUDE MUITA GENTE  
A GANHAR A VIDA.



Separar o lixo úmido do seco facilita o trabalho dos catadores. Limpe as embalagens por dentro, retirando toda a sujeira antes de jogar fora.

Assim, mais material é aproveitado e reciclado. Você ajuda a gerar renda para quem mais precisa e poupa recursos naturais.

Saiba mais no [brasil.gov.br](http://brasil.gov.br)



Latas  
Papéis  
Plástico  
Vidro



Restos de comida  
Cascas e ossos  
Pó de café e chá  
Galhos e podas

SEPARE O LIXO E ACERTE NA LATA.

Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

Ministério do  
Meio Ambiente

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA



## Novos debates sobre políticas de escala e água: bacias hidrográficas


A necessidade de “ajustar espacialmente” o âmbito de gestão dos recursos naturais ao seu marco físico-natural tem sido considerada condição imprescindível para sua adequada gestão. Contudo, ultimamente, ainda que se reconheça a importância do “ajuste espacial”, criticam-se algumas simplificações com os seguintes argumentos: a) as fronteiras territoriais de um recurso, inclusive os “naturais”, não são fáceis de estabelecer; b) a delimitação do âmbito de gestão com relação a um critério resolve alguns problemas, mas pode criar outros; c) a elevação da escala da gestão para âmbitos espaciais maiores aumenta o número de atores e interações e gera altos custos de transação; d) a delimitação em termos exclusivos de fronteiras naturais de um recurso ignora ou subestima as múltiplas geografias e políticas socioeconômicas e culturais dos sistemas socioecológicos.

Sob estes argumentos subjazem as seguintes ideias: a) a governança ambiental é uma realidade politizada, a gestão não é neutra, a “escala é política”; b) os processos de reescalonamento são resultados de fenômenos sociopolíticos, mais que de decisões pragmáticas politicamente neutras predeterminadas pela natureza, por realidades físico-naturais inquestionáveis; c) as variações de escala geram mudanças na identificação, no tipo e na posição dos atores, modificando as relações de poder, as “geometrias de poder”.

À primeira vista, a bacia hidrográfica se destaca pelo caráter claro dos fatores fisiográficos: topografia, bacias vertentes, unidade de drenagem. Contudo, uma forte corrente dentro da literatura sobre o tema vem explicitando os limites de considerar a bacia como unidade de administração, e, mais ainda, se passamos da gestão à governança. Os motivos da crítica e os argumentos são distintos, porém existe um conjunto de ideias comuns, entre as quais: a) a heterogeneidade, complexidade e dinamismo dos fenômenos hidrológicos em que se apoia a definição de bacia hidrográfica; b) a diversidade e falta de natureza comum de sua concretização: microbacias, macrobacias, sub-bacias, configurações administrativas de bacias que dão lugar a uma ambiguidade de limites; c) as bacias como unidades de gestão da água são fruto de processos históricos de definição e redefinição social; d) as bacias são modificadas fisicamente de maneira direta e crescente pelas intervenções hidráulicas (transvases e dessalinização); e) institucionalmente são modificadas de forma indireta pela interconexão das bacias com escalas superiores de decisão (ex: políticas comerciais que introduzem a importante realidade da “água virtual”).

Como pano de fundo do debate, surge o conceito de “território hidrossocial”, que enfatiza a ideia da coprodução da água, da “natureza híbrida” da água, oposta à concepção da água como mero recurso material, objeto exterior

das ações humanas. Neste sentido, vai de encontro a uma larga tradição de pensamento geográfico: o território não é o contexto no qual a água está contida, mas uma entidade socio-naturalmente produzida. O conceito de território hidrossocial conecta-se com o de “paisagens da água” (*waterscapes*), entidades espaciais configuradas por fluxos de água, tecnologias, instituições, discursos e significados que produzem e são produzidas por relações de poder. Os territórios hidrossociais (as paisagens da água) se formam por processos socioecológicos desenvolvidos em diversas escalas temporais e espaciais, que não podem confinar-se na realidade fisiográfica da bacia hidrográfica.

Ao tratar do “ajuste espacial”, deve-se prestar atenção a mudanças de relações e estruturas de poder. As bacias devem ser concebidas como ferramentas a serviço de certos objetivos políticos, mais do que como condições obrigatórias para a governabilidade da água. Não há escala natural hidrológica e tecnicamente inquestionável. É necessário perguntar: Quando são as bacias apropriadas ou úteis? Que tipo de decisões se podem adotar na escala de bacia? Que tradições, práticas e direitos locais podem ser ameaçados em cada caso? 

**Leandro del Moral** é diretor do Departamento de Geografia Humana da Universidade de Sevilla (Espanha) e membro do Conselho Curador da Fundação Nova Cultura da Água. **Rocío Bustamante** é professora do Centro Andino para a Gestão e Uso da Água, Universidade Maior de San Simón, Cochabamba (Bolívia). Pertencem à Área Temática 6, Bacias e Territórios da Rede WATERLAT ([www.waterlat.org](http://www.waterlat.org)). Traduzido do original em espanhol por Albino Alvarez e Maria da Piedade Moraes, TPs do Ipea.

# Albert Fishlow



Thiago Cavalcante (Ipa)



# Um estrangeiro que ajuda o Brasil a se descobrir

Nos primórdios do **Ipea**, o economista Albert Fishlow mediu a nossa desigualdade e contribuiu para o milagre econômico experimentado pelo país a partir do final dos anos 60

**Marcos Hecksher\* e Letícia Oliveira**

**E**m dezembro de 1968, quando o Ato Institucional nº 5 escancarou e radicalizou a ditadura brasileira instaurada no golpe de 1964, o economista norte-americano Albert Fishlow decidiu encerrar o convênio que havia firmado três anos antes, em nome da Universidade da Califórnia, com o recém-criado Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea, logo convertido em **Ipea**), onde trabalhou até o fim do acordo. Acompanhada do fechamento do Congresso Nacional por prazo indeterminado, a medida do governo autorizava o presidente da República a intervir em estados e municípios, cassar parlamentares, confiscar bens e suspender direitos políticos e *habeas-corpus* de qualquer cidadão. Fishlow considerou o ato

*Uma profunda desigualdade de renda. Fishlow, em 1972, foi o primeiro a revelar o quanto a concentração de renda no Brasil era alta e como havia piorado na década anterior*

“inconsistente com a presença de uma universidade interessada em avançar conhecimento” e fez as malas de volta para Berkeley. Contudo, o que deixou ao Brasil não foi pouco. E ainda havia mais por vir.

Foi em março de 1972 que os brasileiros viram pela primeira vez, no espelho de um periódico acadêmico estrangeiro, a *American Economic Review*, a medida da profunda desi-

gualdade entre suas rendas. No artigo seminal *Brazilian size distribution of income*, Fishlow revelou o quanto a concentração de renda no Brasil era alta e como havia piorado entre 1960 e 1970. O economista estava no país como professor independente em 1971 quando saíram os resultados preliminares do censo de 1970. Decidiu compará-los a uma amostra que extraíra anteriormente dos microdados de 1960 – inéditos, pois os resultados daquele censo ainda estavam sendo calculados, em 1964, quando a ditadura impediu sua publicação. João Paulo dos Reis Velloso, fundador e presidente do **Ipea** que firmara o convênio com Berkeley, já era ministro do Planejamento em 1971 e ajudou Fishlow a acessar os microdados censitários.

“A distribuição mais distorcida da escolaridade é responsável por cerca de metade do aumento observado na desigualdade total ao longo da década”, afirmava (em tradução livre), introduzindo resultados empíricos sobre observações individuais em um debate até então dominado por disputas teóricas. E acrescentava: “É um equívoco ver esse resultado como uma consequência lamentável, mas inevitável, do crescimento rápido. Não há inconsistência necessária entre maior equidade e expansão do produto. A pobreza brasileira está diretamente ligada a baixos níveis de produtividade, particularmente rurais, que podem ser atacados. Políticas podem ser desenvolvidas. Porém, primeiro deve haver um sistema de contabilidade que reconheça e aplauda não só aumentos na produção agregada, mas também tabule os ganhos diferenciais no bem-estar que se refletem na distribuição de renda.”

Além de determinantes educacionais, o artigo mostrava a relação entre a desigualdade e fatores regionais e setoriais. A maior controvérsia que desencadeou, contudo, partiu do fato de atribuir a piora na concentração da renda também a falhas na gestão macroeconômica contracionista do governo Castelo Branco e, principalmente, à intencional repressão do poder de barganha dos trabalhadores frente aos empresários e do poder de compra dos seus salários frente à inflação, o que passava pela desvalorização real do salário mínimo.

Hoje professor emérito de Berkeley e Columbia, com doutorado em

*“Durante a ditadura, havia uma falta de investimento na educação, com quase duas décadas em que os recursos dedicados foram mínimos”*

Harvard, Fishlow, ao falar sobre a desigualdade, ainda enfatiza a importância da educação, mais determinante no Brasil do que em outros países, para explicar a distribuição de renda. “Durante a ditadura, havia uma falta de investimento na educação, com quase duas décadas em que os recursos dedicados foram mínimos”, avalia. Pondera, no entanto, que o gasto em si não basta, tem que ser mais eficiente: “Simplesmente aumentando o gasto vão aumentar os impostos e a necessidade de ter o setor público maior ainda, o que não representa um futuro sustentável.”

O economista constata que, nos últimos anos, o país vivencia uma melhora evidente na distribuição da renda e vê parte das origens do processo na estabilização desde o Plano Real. “Sabemos agora que a inflação representa algo negativo que reduziu a igualdade dentro do país. Esse processo está sendo contínuo, mas, do outro lado, temos de entender que, apesar da informação positiva, ainda não temos a medida certíssima da distribuição. Trabalhamos ainda com falta de informação sobre as rendas maiores”, ressalva.

Autor do livro *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma*



Na Brazilian-American Chamber of Commerce Inc.: noite de autógrafos de “Starting Over: Brazil since 1985”

*perspectiva histórica*, Fishlow, depois de se aposentar em Nova York, passou a assessorar um banco de investimento com foco em mercados latino-americanos. Ao longo da carreira, lecionou também em Yale, dirigiu centros de pesquisa sobre o Brasil e a América Latina em Columbia, presidiu a Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA) e atuou no governo norte-americano. Entre 1975 e 1976, trabalhou junto a Henry Kissinger, durante a gestão do então presidente Gerald Ford, como secretário-assistente de Estado para a América Latina.

No Brasil, foi condecorado pelo governo, em 1999, com a Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul. Sua ligação com o país já se estende por quase meio século. Começou em junho de 1965, quando pisou pela primeira



A deusa Clio, por Pierre Mignard



Primeira ferrovia transcontinental (Utah, 1869): locomotiva do progresso?

## UM CLÁSSICO DA CLIOMETRIA

A obra de Albert Fishlow vai bem além de suas análises sobre o Brasil e sua passagem pelo **Ipea**, focos desta reportagem. Em 1965, mesmo ano em que conheceu o país, o economista publicou seu primeiro livro, um clássico da chamada “nova história econômica”, escola também conhecida como “econometria histórica” ou “cliometria” (nome derivado de Clio, a musa da história na mitologia grega). Resultado de sua tese de doutorado em Harvard, *American railroads and the transformation of the ante-bellum economy* calcula os benefícios gerados pela expansão da rede ferroviária na economia norte-americana e mostra que eles vinham sendo superestimados pelos historiadores, que os viam até então como pré-condição para o desenvolvimento alcançado. A conclusão era semelhante à encontrada na mesma época por Robert W. Fogel, que viria a dividir o Nobel de Economia com Douglass North em 1993.

Fishlow é considerado um dos grandes nomes da revolução cliométrica, que introduziu o uso de testes quantitativos na análise de hipóteses

sobre história econômica, influenciando desde então as pesquisas científicas em história e economia. A história passava a ser explorada como laboratório para “experimentos naturais”, capazes de trazer do passado lições importantes sobre o resultado mensurável em longo prazo de intervenções e eventos já conhecidos, desde que fosse possível reunir dados de extensas séries históricas.

O economista do **Ipea** Leonardo Monasterio destaca que foi nos workshops de História Econômica de Harvard, organizados pelo russo Alexander Gerschenkron, que a cliometria tomou fôlego. Peter Temin, D. McCloskey, Paul David e Albert Fishlow participavam dos encontros. A importância histórica do sério e exigente Gerschenkron, que falava mais de dez línguas, foi reconhecida por todos eles. O aluno predileto, como os demais admitiriam, era Fishlow. Em seu escritório, o professor eventualmente oferecia doses de *brandy* aos pupilos, mas a melhor garrafa só abria para os visitantes mais distintos e, entre os alunos, era Fishlow quem recebia tal distinção.

Em publicações brasileiras e internacionais, a obra de Fishlow reúne diversos trabalhos importantes, como:

- “Optimal resource allocation in an imperfect market setting” (1961, com P.A. David)
- “Levels of nineteenth-century American investment in education” (1966)
- “Lessons from the past: capital markets during the 19th century and the interwar period” (1985)
- “A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84” (*Ipea*, 1986)
- “Lições da década de 1890 para a de 1980” (*Ipea*, 1987)
- “Macroeconomia da Dívida Externa Brasileira” (1988, com E. Cardoso)
- “Distribuição de Renda no Brasil e na Argentina: Uma Análise Comparativa” (*Ipea*, 1993, com A. Fiszbein e L. Ramos)
- “Miracle or design?: Lessons from the East Asian experience” (1994, com C. Gwin, S. Haggard, D. Rodrik e R. Wade)
- “Tax evasion, inflation and stabilization” (1994, com J. Friedman)
- “The United States and the Americas: a twenty-first century view” (1999, org. com J.R. Jones)
- “Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica” (2004)
- “The Recent Commodity Price Boom and Latin American Growth: More than New Bottles for an Old Wine” (2011, com E. Bacha)
- “O novo Brasil: conquistas políticas, econômicas, sociais e nas relações internacionais” (2011)



No debate atual sobre o desenvolvimento econômico brasileiro, Fishlow tem defendido incrementos de poupança, participação no comércio internacional e produtividade

vez no Rio de Janeiro, aos 29 anos, com alguma noção de castelhano e nenhuma de português, que lhe pareceu russo. O objetivo era preparar a chegada ao então Epea do grupo que contratara na Califórnia, com Samuel Morley, Willy van Ryckingham, Joel Bergsman, Howard Ellis e outros, com a missão de preparar um Plano Decenal para o Brasil.

O convênio com o **Ipea** nasceu no âmbito da Aliança para o Progresso, programa de cooperação criado por John Kennedy para apoiar o desenvolvimento de países latino-americanos e, ao mesmo tempo, deter o comunismo na região. Exigia-se um plano nacional antes de distribuir recursos financeiros e, para o planejamento, ofereciam-se recursos humanos norte-americanos. Havia novos modelos econômicos em voga,

*“Em 1965, Fishlow pisou pela primeira vez no Rio de Janeiro, aos 29 anos, com alguma noção de castelhano e nenhuma de português, que lhe pareceu russo, com o objetivo de preparar a chegada ao então Epea do grupo de economistas da conveniada Universidade da Califórnia”*

baseados nas relações insumo-produto, e o planejamento estatal gozava de credibilidade a partir da experiência soviética com grandes investimentos orientados nos setores de bens de capital e intermediários, como aço e cimento.

“O trabalho organizado dentro do **Ipea** era para publicar isso. Na década de 1960, todos os países acreditaram no planejamento, na possibilidade de repetir o que a Índia estava fazendo e outros tentavam fazer. Durante os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I e II, de que participei pessoalmente, o enfoque era o planejamento. Ao longo do tempo, passamos a analisar as políticas econômicas em vez de concentrar o foco no planejamento. Isso foi bom porque, de fato, o Brasil nunca tinha a importância do governo, mesmo durante a ditadura, de impor planos. Havia a participação do setor privado, a necessidade de considerar investimentos públicos e privados”, recorda Fishlow.

Em 1967, o foco da equipe estrangeira já se havia redirecionado para o Plano



**Na contramão do FMI, Fishlow apontou espaço para crescimento acelerado sem elevar inflação em 1968**

Estratégico de Desenvolvimento (PED) do governo Costa e Silva, voltado a acelerar o crescimento em um prazo mais curto, trienal (1968-1970). No grupo de macroeconomia do **Ipea**, Fishlow trabalhava com Arthur Candal, Pedro Malan, Regis Bonelli, Marcelo de Paiva Abreu, além de colaboradores externos, como Maria da Conceição Tavares e Antônio Barros de Castro. Ao mesmo tempo, dava um curso de desenvolvimento econômico na pós-graduação da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

A economia brasileira chegaria ao início de 1968 crescendo a menos de 5% ao ano, ritmo frustrante para as expectativas da época. Pressionado a acelerar o crescimento, o então ministro da Fazenda, Antonio Delfim Netto, decidiu criar um grupo de

trabalho misto, do qual participaram seus assessores no ministério e o citado grupo de macroeconomia do **Ipea**. Regis Bonelli, em seu depoimento para o livro *Ipea 40 anos*, publicado há uma década, registrou a contribuição do **Ipea** – e de Fishlow em particular – para encorajar a arrancada que se observaria a partir dali, contrariando a tese do Fundo Monetário Internacional (FMI) de que era preciso enfatizar o combate à inflação primeiro:

“No meio desse ambiente de certa perplexidade, os estudos para a elaboração do PED tiveram a grande vantagem – em boa medida por mérito do Fishlow, que tinha todo o respaldo do ministro Velloso – de antever a possibilidade de crescimento acelerado nos anos seguintes, que vieram a ser

depois conhecidos como o período do milagre econômico. Se fizermos uma avaliação isenta dos documentos daquele tempo, veremos que nenhum deles, oficial ou acadêmico, foi tão próximo do que viria a acontecer quanto o PED. Fishlow percebeu que existiam fatores que poderiam ajudar a deslanchar uma retomada, como foi a de 68 e dos anos seguintes”.

Arthur Candal, no mesmo livro, recorda que Delfim deu um mês para o grupo de macroeconomia do **Ipea** terminar seu documento com diagnósticos e propostas. Uma das evidências apontadas pelo instituto a favor de uma política expansionista foi a tendência de queda do consumo industrial de energia elétrica. “Recomendamos ao ministro Delfim que expandisse o crédito e afrouxasse a política monetária, o



Fishlow acompanha o Brasil nos trabalhos do Ipea, apoiados em continuidade, diversidade e acumulação de dados

que não teria impacto inflacionário, pois o impacto se daria na ocupação da capacidade ociosa. Como Delfim é um homem de muita coragem, tomou isso a peito, e começou o milagre econômico brasileiro”, afirmou Candal sobre o trabalho entregue pelo **Ipea**, “o de maior impacto real de que já participei”.

De fato, a biblioteca do **Ipea** preserva um estudo daquele ano, *Monetary policy in 1968*, em que Fishlow é categórico ao defender que, naquela conjuntura, não haveria risco inflacionário em pisar fundo no acelerador via expansão monetária.

“Havia e há uma demanda pelos aumentos reais na oferta de moeda que ocorreram ao longo do ano passado. A principal recomendação que emerge desta parte da análise é que qualquer

*Dos anos em que trabalhou no Ipea, Fishlow exalta a importância pessoal de Reis Velloso para manter o instituto independente.*

*“Sempre consegui escrever o que eu pensei”, garante, mesmo quando a recepção do governo militar não foi positiva.*

redução substancial da expansão nos meios de pagamento com base em alegações de que haverá transbordamento de efeitos do ano passado está incorreta. Aqueles que argumentam que a liquidez é atualmente excessiva devem ser obrigados a demonstrar a lógica subjacente a sua conclusão”, desafiou Fishlow no estudo de 1968.

“A conclusão importante que emerge em relação à posição de liquidez da economia em dezembro de 1967 é que, ao contrário do pensamento popular, continuou a ser insuficiente, em vez de excessiva!”, exclama o texto, para propor a injeção de mais moeda em circulação.

No período do chamado milagre econômico que se seguiu (1968-1973), a economia brasileira cresceu em média 11,1% ao ano, o que hoje, inevitavelmente, seria comparado a um “crescimento chinês”. Assim mesmo, em relação ao quadriênio anterior (1964-1967), a inflação pelo Índice Geral de Preços (IGP) caiu de 45,5% para 19,1% e o balanço de pagamentos saiu do vermelho para o azul. Isso ocorreu com uma sensível alta da taxa de investimento, de 15,5% para 19,5% do Produto Interno Bruto (PIB), impulsionada pela aceleração nas taxas de crescimento real da oferta de moeda e do crédito ao setor privado. Aliada às condições externas favoráveis, que permitiram um forte influxo de recursos estrangeiros, a guinada para uma política monetária expansiva foi crucial.

A taxa de investimento atual, de 18,4% do PIB em 2013, está 3,1 pontos percentuais acima da que o país registrava uma década antes, mas ainda abaixo do nível que Fishlow entende ser necessário para acelerar e sustentar o crescimento, enquanto Índia, Coreia do Sul e China investem a cada ano de 30% a 50% do que produzem. Agora, entretanto, ao não encontrar no Brasil a mesma capacidade ociosa

que identificava no início de 1968, o economista aposta em incrementos de poupança, participação no comércio internacional e produtividade.

No livro *O novo Brasil*, de 2011, Fishlow relata e analisa avanços e desafios políticos, econômicos e diplomáticos do país no período democrático entre 1985 e 2010. “Claro que utilizei muito os trabalhos feitos dentro do **Ipea**. Sempre tento pelo menos lê-los e conseguir um avanço do meu conhecimento do que está passando dentro do país”, diz o brasileiro. Ao longo da obra, ele cita pesquisas do instituto cuja reputação ajudou a construir. Essa contribuição é ressaltada no prefácio de Edmar Bacha, que diz sobre o autor: “O tempo que aqui passou foi o suficiente para implantar uma tradição de pesquisa econômica aplicada que viria a transformar o **Ipea** no principal centro de estudos sobre a economia brasileira.”

Para Fishlow, é motivo de “grande orgulho” o jubileu de ouro comemorado pelo **Ipea** em 2014. “Muito importante no **Ipea** foi a continuidade. Estamos falando do aniversário 50. São poucas instituições como o **Ipea** existentes no mundo inteiro, dedicadas, de um lado, à política econômica e que, de outro, tenham independência. É uma instituição que começou no governo militar e passou a ser importante depois de voltar a democracia no Brasil. A continuidade é um elemento muito importante”, analisa.

O segundo pilar do **Ipea** destacado por Fishlow é a independência. “É a existência de opiniões diferenciadas


e a capacidade de debater dentro do **Ipea** as visões diferentes. Isso é fundamental”, diz.

“Um terceiro lado é a acumulação da informação quantitativa. A existência do **Ipea** data como fonte de informação em todas as áreas – não só econômica, mas também social – representa um avanço muito importante para a análise, dentro do **Ipea** e na comunidade universitária, no Brasil e no mundo inteiro”, avalia.

*“Coisa importante é a existência de opiniões diferenciadas e a capacidade de debater dentro do Ipea as visões diferentes. Isso é fundamental. Tenho um grande orgulho de estar presente no começo quase da instituição”, diz Fishlow sobre os 50 anos do Ipea*

Dos anos em que trabalhou no **Ipea**, Fishlow exalta a importância pessoal de Reis Velloso para manter o instituto independente. “Sempre consegui escrever o que eu pensei”, garante, mesmo quando a recepção do governo militar não foi positiva. A todo momento, diz, havia “gente discordando da visão do governo dentro do **Ipea**, fazendo trabalhos e permitindo a publicação deles. Acho que isso explica por que o **Ipea** continua a ter importância hoje em dia. Poderia ser uma outra conclusão se houvesse uma decisão de censurar a informação saindo do **Ipea** para ter só uma linha definida.”

Para o futuro, Fishlow propõe que o **Ipea** diversifique e intensifique seu contato com os centros universitários, com mais trabalhos conjuntos, e amplie suas conexões internacionais, para as quais contribuiu ao orientar e apoiar o ingresso de alguns de seus técnicos em cursos de pós-graduação no exterior. “Os estudos do **Ipea** valem não só para a experiência brasileira, mas em termos comparativos. Para entender melhor o que está se passando dentro do país, o instituto poderia aproveitar melhor a informação sobre a Colômbia, o Peru, o Chile, a Argentina. Também seria interessante ter um enfoque maior sobre a globalização, que representa uma realidade deste mundo. Não vamos voltar ao mundo do passado, em que as ligações entre os países eram bem mais limitadas. Vão continuar a crescer”, aposta.

A própria obra de Fishlow sobre o Brasil, com todas as intercorrências adversas do caminho, indica o potencial da cooperação internacional em pesquisas sobre desenvolvimento. Logo após decidir que a Universidade da Califórnia precisava mostrar sua discordância com o AI-5, ao anunciar a Reis Velloso que encerraria o convênio com o **Ipea** e sua equipe deixaria o país, ouviu do brasileiro: “Muito bem, vocês voltam para casa, e nós ficamos aqui com nossos problemas.” Na verdade, Fishlow ainda levaria grandes problemas do Brasil na bagagem para continuar analisando ao longo dos anos. 

**\*Marcos Hecksher** é assessor especializado do **Ipea**





# O Brasil no compasso do quatro

Sete acontecimentos históricos cruciais dos últimos 70 anos, todos ocorridos em anos terminados em 4 e lembrados em 2014 por força de aniversários redondos, mostram uma longa caminhada do país rumo à institucionalização da democracia e à consolidação de um processo de desenvolvimento econômico com inclusão social. Com avanços e recuos, mas com o olhar apontado para a esperança de liberdade, igualdade e prosperidade

Hugo Studart e Ayana Trad

**A**s filosofias da História de Hegel e de Marx procuravam dar um sentido aos acontecimentos do mundo, uma linha que vinha do passado, cruzava o presente e apontava tendências para o futuro. Hegel dizia que o sentido geral da História era a busca do homem pela liberdade. E mais: que a História teria um compasso, como o da música, um passo atrás, dois para frente, até que se chegasse a uma síntese: mais liberdade. Marx, por sua vez, formulou uma dialética na qual o compasso que daria ritmo aos acontecimentos do mundo estaria na luta dos oprimidos pela igualdade, ou seja, a busca pela emancipação social. Ao comentar a linha do tempo dos acontecimentos do Brasil da metade do século XX para cá, o presidente do Ipea, Marcelo Neri, costuma destacar um inusitado ritmo nos eventos a partir de uma efeméride: nos últimos 70 anos, em todo ano terminado com o número 4, o Brasil vivenciou relevantes eventos políticos ou econômicos, quase todos relaciona-

nados ao fim ou ao início de um ciclo. Assim foi:

**1** Em 1944, quando os países aliados se reuniram na Conferência de Bretton Woods, já no fim da guerra, com o objetivo de definir um sistema econômico internacional, ordem essa que, aos trancos e barrancos, perdura até hoje;

**2** Em 1954, na ocasião do suicídio de Getúlio Vargas, que, à beira de ser deposto, fechou uma era trocando a vida por mais uma última intervenção determinante sobre o curso futuro da História no país;

**3** Em 1964, quando uma aliança entre militares e civis conservadores toma o poder, instaurando um regime político autocrático e um modelo de desenvolvimento baseado na centralização econômica;

**4** Em 1974, a oposição obtém uma vitória eleitoral esmagadora nos principais estados do país, obrigando o regime militar a iniciar um processo de abertura política rumo à futura redemocratização;

**5** Em 1984, as multidões vão às ruas para exigir a redemocratização imediata e a eleição direta do presidente da República, a campanha das “Diretas Já”, representando o esgotamento de um regime já em crise econômica profunda;

**6** Em 1994, quando é lançado o Plano Real, estancando a inflação e instaurando um novo modelo econômico baseado na institucionalização da estabilidade interna e na integração ao mercado global;

**7** Em 2004, quando a renda do brasileiro começou a crescer e a pobreza a cair continuamente, ano após ano, abrindo um decênio marcado pela ascensão de uma nova classe média, resultante da distribuição das riquezas combinada a melhores oportunidades de emprego;

**8** E em 2014, o que está por vir? No ano em que completa meio século, o Ipea investe em um projeto prioritário voltado a apontar possíveis rumos para as novas transformações exigidas pelo país para a próxima década.

Essa curiosa coincidência não guarda nenhuma relação mais profunda com os pensamentos de Hegel ou de Marx, ou com qualquer outra teoria ou metodologia de análise da História. A rigor, caso alguém se disponha a buscar algum sentido nessas datas, poderia tentar encontrar explicações lógicas nas teorias pré-iluministas do Acaso. Contudo, conforme se constata no breve relato sobre esses acontecimentos históricos, por acaso, há um compasso relacionado à evolução política e econômica do país. Com idas e vindas, avanços e recuos, sístoles e diástoles, um passo à frente, outro para trás – mas, em síntese, essa coincidência dos anos terminados em quatro representa o compasso de um Brasil que caminha para a institucionalização da democracia representativa, como também para a consolidação de um modelo de desenvolvimento econômico com preocupação social. Aos fatos:



### O BRASIL DENTRO DO SISTEMA ECONÔMICO INTERNACIONAL

Um novo ciclo da economia mundial começa em 1944. Até então, a crise de 1929 tinha deixado cicatrizes profundas, a dívida internacional estava insolúvel devido ao acordo de Versailles e a “ameaça comunista” se aproximava do Ocidente. Em meio a esse cenário, no momento em que a Segunda Guerra Mundial chegava ao fim, os Estados Unidos organizaram uma conferência com as nações aliadas, realizada no hotel Bretton Woods, perto de Washington, a fim de



1944 – Conferência de Bretton Woods: Brasil tentou debater um modelo que ajudasse os produtores de matérias-primas

decidir um caminho para a economia internacional, então acéfala.

Embora 44 países participassem da conferência, os debates se polarizaram em dois planos econômicos: o International Stabilization Fund, ou Plano White, assim chamado em referência ao seu idealizador, Harry Dexter White, assistente do secretário do Tesouro dos Estados Unidos, e o Proposal for an International Clearing Union, conhecido por Plano Keynes, formulado pelo economista britânico John Keynes. Os dois planos baseavam-se em mecanismos de mercado e na noção de propriedade privada. Idealizaram um sistema internacional de pagamentos que permitisse haver um comércio internacional sem o medo de desvalorizações monetárias repentinas ou flutuações intensas das taxas de câmbio. No entanto, havia significativas diferenças entre o plano americano e o inglês, pois cada um defendia os interesses de seu país.

O professor Eugênio Gudín, patriarca dos economistas brasileiros, tentou polarizar os debates e apresentar um plano alternativo que favorecesse as nações produtoras de matérias-primas. Até conseguiu aliados – segundo

registrou em sua autobiografia o embaixador Roberto Campos, que estava lá como assistente do professor. Mas tanto Gudín quanto Lord Keynes perderam a batalha, atropelados pelos Estados Unidos. O sistema financeiro que surgiu de Bretton Woods favoreceu amplamente os norte-americanos, com a supremacia do dólar fixada e a defesa do livre mercado estabelecida. Daquela reunião, o principal legado para o mundo foi um tripé de instituições supranacionais de controle e fomento econômico: o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o embrião da Organização Mundial do Comércio.

A hegemonia norte-americana estava legitimada no novo sistema financeiro internacional – modelo este que vem há 70 anos resistindo a sucessivas crises e contradições. No caso do Brasil, o sistema vem por todo esse tempo permeando nossa economia até as entranhas. A relação ora é de turbulências, como nas ocasiões em que o Brasil pediu socorro ao FMI, nas décadas de 1980 e 1990, e teve que aceitar a ingerência externa. Ora de relativa harmonia. Como neste momento em que o



1954 - Velório de Vargas: surpreendente desfecho permitiu superar um impasse político



1964 - Castelo Branco: projeto econômico em aliança com a indústria

brasileiro Roberto Azevêdo ocupa o cargo de diretor-geral da OMC. Mas, sete décadas depois, as reivindicações de Gudín para favorecer os produtores de matérias-primas (agora chamadas *commodities*) permanecem em debate.

## 1954

### NO ADEUS AO "PAI DOS POBRES", UMA INESPERADA REVIRAVOLTA POLÍTICA

Agosto de 1954 foi um mês de desgosto para o presidente Getúlio Vargas. A oposição urbana, organizada na UDN, o apossava no Congresso e pela imprensa, enquanto a elite agrária do PSD, que o apoiava, lavou as mãos. O PTB e os sindicatos já não o sustentavam e as greves eram cada vez mais frequentes. Empresas estrangeiras criticavam seu nacionalismo, cujo carro-chefe era a campanha "o petróleo é nosso". O atentado ao jornalista Carlos Lacerda, coordenado pelo chefe da guarda pessoal de Getúlio, propiciara mais um escândalo. Um

grupo de generais lançou um manifesto exigindo a sua renúncia. Foi a gota d'água.

No dia 24 de agosto, Getúlio trancou-se em seus aposentos no Palácio do Catete e tirou a vida com um tiro no peito. "Assumi o governo dentro da espiral inflacionária que destruía os valores do trabalho. Os lucros das empresas estrangeiras alcançavam até 500% ao ano", justifica Getúlio em sua carta-testamento. "Saio da vida para entrar na História". Multidões foram às ruas em cortejo prestar honras ao "Pai dos Pobres", como Getúlio gostava de ser chamado.

Mais do que o início do fim de um ciclo, fundamentado em concessões aos produtores rurais e aos trabalhadores urbanos, sua morte reembaralhou as cartas do jogo político em que estava isolado. O suicídio acabou por viabilizar uma reação antigolpista que assegurou a posse do vice-presidente, Café Filho, e permitiu a formação de uma frente com os partidos que apoiavam Getúlio, PSD e PTB, a qual elegeu no ano seguinte, com apoio do PCB, a chapa formada por Juscelino Kubitschek e João Goulart.

## 1964

### NA POLÍTICA, UMA DITADURA MILITAR; NA ECONOMIA, UM MILAGRE

A chegada da década de 1960 deflagrou tempos de extrema agitação em todo o mundo. Foram anos de efervescência e mobilização popular, o ápice da Guerra Fria. O Brasil se divide durante o governo de João Goulart, a radicalização política toma conta de ambos os lados. Um golpe de Estado, iniciado a 31 de março de 1964, perpetrado por uma aliança entre forças civis e militares, depõe o presidente e pende o poder, definitivamente, para o lado dos Estados Unidos, lançando o país em um regime que duraria 21 anos.

Aos poucos, em prestações, o garrote militar e a direita civil sufocaram a esquerda brasileira, até a instauração de um regime despudoradamente autocrático. A luta armada deflagrada pelas organizações marxistas a partir de 1966 e a consequente repressão



1974 – Manifestações no centro de São Paulo: fim do “milagre” e início da abertura política. 1984 – Comício das Diretas Já, na Praça da Sé, São Paulo: redemocratização negociada

militar após o AI-5 – com torturas e execução de prisioneiros – provocaram feridas profundas até hoje abertas. Por essa razão – e bastaria esta –, o regime de 1964 tem sido tão renegado.

No campo econômico, por sua vez, o novo regime implementou um projeto que vinha sendo acalentado desde a década de 1930 pelos industriais, em aliança com uma facção do Exército e que tinha o Estado como principal locomotiva. Assim, já em 1964, o ministro do Planejamento, Roberto Campos, convidaria João Paulo dos Reis Velloso para criar o **Ipea** (até 1967, chamado de Epea, com “E” de Escritório) como parte desse projeto maior. Nos anos subsequentes, foram criadas estatais para os principais setores da economia. O controle da inflação com o crescimento acelerado permitiu o chamado “milagre brasileiro” (*leia perfil de Albert Fishlow na página 72*). O processo de substituição de importações foi aprofundado, criando-se um

dos maiores parques industriais do planeta. Mas esse modelo escondia uma grande contradição: embora a taxa de pobreza diminuísse, os mais ricos eram os maiores beneficiários, com um forte aprofundamento da desigualdade social. Ao contrário do que se dizia para defender o regime, não era preciso “esperar o bolo crescer” para só depois distribuí-lo.



### VITÓRIA DA OPOSIÇÃO AMORDAÇADA E INÍCIO DA DISTENSÃO POLÍTICA

Com a crise do petróleo desencadeada em 1973, o “milagre” econômico sofreu um forte golpe e o regime de 1964 iniciaria um processo de decadência. A oposição, agregada em um único partido, o MDB, decidiu apresentar o deputado Ulysses Guimarães como candidato à Presidência da República

nas eleições indiretas de 1974. Em verdade, um anticandidato, posto que o colégio eleitoral, controlado pelos militares, estava predestinado a “eleger” o general Ernesto Geisel. Mas a candidatura permitiu que Ulysses percorresse o Brasil pregando a redemocratização.

A principal consequência dessa cruzada foi a estrondosa vitória da oposição nas eleições de novembro, elegendo 16 dos 21 senadores. Entre eles, políticos até então provincianos, como o prefeito de Juiz de Fora, Itamar Franco, e o prefeito de Campinas, Orestes Quéricia. Com a imprensa amordaçada e a repressão política em seu apogeu, a sociedade manifestara sua insatisfação pelo voto. O novo general-presidente anuncia então um projeto de distensão política, batizado por ele de “Abertura”. Seria “lenta, segura e gradual”, explicou. Abertura esta que perduraria dez anos, até 1985, quando João Figueiredo, o último general-presidente, deixou o Palácio do Planalto pela porta dos fundos.



## 1984

### O POVO NAS RUAS PELAS DIRETAS JÁ ACELERA A VOLTA DA DEMOCRACIA

A crise econômica tinha tomado conta do Brasil e o governo do general Figueiredo vinha sendo humilhado diariamente pela ingerência dos técnicos do FMI em nossas contas internas, quando um dos líderes da oposição, o senador Teotônio Vilela, propôs a deflagração de movimento em prol das eleições diretas para a Presidência da República como a melhor maneira de repor a democracia. A mensagem foi materializada na forma de uma emenda constitucional.

As primeiras manifestações ocorreram em 1983. Mas, entre janeiro e maio de 1984, o Movimento das Diretas Já tomou conta das ruas. Naquele período, foram realizados 35 grandes comícios em todo o país. O

comício do Rio de Janeiro teria levado um milhão de pessoas às ruas; o de São Paulo, cerca de 1,5 milhão. A emenda acabaria rejeitada em votação no Congresso. Mas o movimento pavimentaria o caminho para que um dos líderes da oposição, Tancredo Neves, legitimasse uma aliança com setores do antigo regime – dentre eles José Sarney, então presidente do PDS – para concorrer à Presidência em eleição indireta, em 1985. Assim terminaria o ciclo iniciado em 1964.

## 1994

### A RECONQUISTA DA ESTABILIDADE DE PREÇOS SEM CONGELAMENTO

Até 1993, a inflação vencera todos os programas econômicos tentados por diversos governos, invariavelmente com congelamentos de preços. Desequilíbrios internos, ventos desfavoráveis no mercado internacional e incertezas políticas fomentavam a situação catastrófica da economia brasileira. O Brasil detinha inflação superior a 2.000% ao ano. Foi em meio a esse caos, durante o curto governo de Itamar Franco, que surgiu o Plano Real, que, sem congelar os preços em geral, conseguiu estabilizá-los de forma duradoura com intervenções no câmbio e alta dos juros.

O plano foi concebido em três fases. Na primeira, o Programa de Ação Imediata (PAI) traçou cortes de gastos públicos, recuperação da receita e privatizações de estatais. Na segunda, iniciada em fevereiro de 1994, instituiu-se a Unidade Real de Valor (URV) para induzir o alinhamento voluntário dos preços relativos. Na



1994 – Presidente Itamar Franco e o ministro da Fazenda, Rubens Ricúpero, com as primeiras cédulas do Real

terceira, deflagrada em 30 de julho de 1994, implementou-se a circulação da nova moeda do Brasil, o Real, inicialmente com valor igual a US\$ 1. O Plano Brady, então executado pelos Estados Unidos para oferecer renegociação às dívidas de 32 países, ajudou a viabilizar a estabilização de diversas economias endividadas, inclusive o Brasil, que agora podia contar com uma liquidez internacional antes inexistente.

A inflação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) caiu para 22,4% em 1995. O ministro da Fazenda que lançou o plano, Fernando Henrique Cardoso, deixou o cargo durante a segunda etapa, em março de 1994, e venceu as eleições presidenciais daquele ano. Depois bisou o mandato, insistindo na estabilidade de preços como meta prioritária da gestão econômica. Os resultados perduram há duas décadas, em que a inflação só voltou a alcançar dois dígitos no último ano do governo FHC. Os efeitos dos juros altos, entretanto, também se faziam sentir no aumento do desemprego e na dinâmica da dívida pública.

2004

### A DIVISÃO DO BOLO E A ASCENSÃO DE UMA NOVA CLASSE MÉDIA

Desde o impacto inicial da estabilização sobre as taxas de pobreza extrema e moderada, estas permaneceram praticamente estagnadas ao longo de uma década segundo as mais variadas linhas e metodologias. De 2001 a 2003, a desigualdade começou a ceder, mas o bolo da renda diminuiu e a pobreza não caiu. Foi a partir de 2004 que o Brasil passou a registrar, ano após ano, quedas fortes e ininterruptas das taxas de pobreza, devidas, em proporções iguais, ao crescimento médio da renda e à melhora contínua de sua distribuição em favor da base da pirâmide social. Já são dez anos de demonstrações sucessivas da possibilidade de aliar o crescimento do bolo com sua concomitante divisão em partes mais justas.

Assim, conforme os brasileiros reportam em suas casas às pesquisas domiciliares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2004 marca o início de um decênio de contínuos ganhos simultâneos em prosperidade e igualdade, que explicam o ingresso de mais de 40 milhões de pessoas na nova classe média do país. Se não lembra os padrões europeus ou norte-americanos do que muitos enxergam como classe média, trata-se de um estrato com níveis de renda e consumo bem mais próximos dos patamares medianos no mundo. Junto a chineses, indianos e grupos de outras nações populosas, são milhões de brasileiros que superam privações e vulnerabilidades nesse período. Ao alcançarem melhores padrões de vida, contribuem também para o mundo superar suas metas e fazer emergir uma nova classe média global.



Marcello Casal Jr/ABR



2004 - A expansão de empregos com carteira e rendimentos crescentes na base da pirâmide social permitiram uma década de queda na pobreza e formaram uma nova classe média. À direita, edifício-sede do Ipea, em Brasília

Políticas sociais como o Bolsa Família, lançado em novembro de 2003, no primeiro ano do governo Lula, contribuíram de forma significativa. A convergência demográfica para famílias menores, mais intensa entre as mais pobres, também ajudou. Contudo, o principal motor foi a expansão do acesso a melhores empregos, com carteira assinada e rendimentos mais altos e estáveis, sustentados com melhorias estruturais, também contínuas, da escolaridade média e de sua distribuição entre a população.


2014

### UM JUBILEU DE OURO APONTANDO NOVAS TRANSFORMAÇÕES

Nos últimos 50 anos, desde a sua fundação, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) vem cumprindo relevante papel nessa longa caminhada histórica. Desde suas contribuições para planos que culminaram no “milagre econômico brasileiro”, passando por reiterados gritos de alerta sobre o aprofundamento das desigualdades sociais que o acompanhou, até as pesquisas e propostas recentes para acelerar a inclusão dos brasileiros no mercado de trabalho e a divisão do bolo das riquezas nacionais. Em 2014, o

instituto celebra seu Jubileu de Ouro. E o relógio histórico das transformações brasileiras, voltará a bater?

Se o ano passado trouxe ao debate as demandas das ruas por novas transformações, em 2014, o Ipea programa um amplo conjunto de estudos para apontar caminhos a serem trilhados na próxima década. As pesquisas, mirando o horizonte futuro de dez anos, cobrirão todas as áreas temáticas de atuação do instituto: políticas econômicas, sociais, setoriais, regionais, urbanas, ambientais, institucionais e internacionais. Os trabalhos já começaram e seus resultados serão apresentados até o final deste ano de comemoração do cinquentenário da casa, em nova edição da série *Brasil em Desenvolvimento*.

Todas as áreas do instituto foram convocadas a dar prioridade ao projeto. Além de consolidar proposições para o Estado brasileiro, os profissionais do instituto também foram convidados a rever em perspectiva sua trajetória de meio século de contribuições para o debate e a formulação de políticas no país. Os 50 anos do Ipea ensejam uma oportunidade especial de reflexão sobre a importância histórica da instituição e para a oferta ao país de visões fundamentadas sobre o futuro a ser construído, rumo a um novo ciclo de conquistas para os brasileiros. 



## A educação básica e o desafio da inclusão produtiva

**É** fundamental repensar a gestão municipal da educação básica do país para ampliar a capacidade de absorção de conhecimentos da população local e promover o crescimento econômico. No caso da produção agrícola brasileira, que representa 30% do PIB, os níveis educacionais são baixos (27% dos proprietários rurais são analfabetos), o uso de tecnologias é limitado (78% dos dirigentes de estabelecimentos agropecuários não recebem orientação técnica) e a infraestrutura das escolas de educação básica é precária e não proporciona a difusão dos conhecimentos aplicados ao contexto socioeconômico regional.

A Constituição de 1988, ao estabelecer a organização político-administrativa do Estado brasileiro, elevou, por opção atípica do poder constituinte, os municípios à categoria de ente federativo autônomo, como a União e os estados-membros. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação atribuiu aos municípios a oferta da educação infantil em creches e pré-escolas, bem como do ensino fundamental, que também pode ser prestado pelos estados.

Contudo, o planejamento estratégico da educação pública compete ao Congresso Nacional, que edita com força de lei o Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração — entre União, estados, Distrito Federal e municípios — e definir diretrizes, objetivos, metas e

estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

Quanto ao financiamento da educação básica de competência municipal, além dos recursos próprios dos municípios — dentre os não totalmente dependentes de repasses —, existem as transferências obrigatórias, estaduais e federais, destinadas à educação básica, como os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Ademais, podem ocorrer transferências voluntárias e diretas aos municípios, oriundas dos estados e da União. Quando os recursos suplementares são da União, os repasses ocorrem via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), desde que atendidas, pelos municípios beneficiados, as condições do Termo de Compromisso, que contempla as ações, os programas e as atividades previstas no Plano de Ações Articuladas (PAR), pactuado entre o ente federativo interessado e o Ministério da Educação, observando as metas, diretrizes e estratégias do PNE.

Na busca pela gestão eficiente dos recursos públicos aplicados na educação básica, o elevado número de municípios com população reduzida, a perda de economias de escala na produção de bens e serviços públicos, a deficiente qualificação técnica dos quadros administrativos municipais e a dificuldade de controle dos repasses aos municípios são obstáculos institucionais.

Apesar da ação dos órgãos fiscalizadores – Ministério Público, Tribunais de Contas e outros – surgem, rotineiramente, falhas durante a implementação das políticas de educação básica. Destacam-se os baixos índices de eficiência, eficácia e efetividade, os desvios de recursos, a inexecução total ou parcial do objeto pactuado e o desvio de finalidade na aplicação dos recursos. Nesses casos, cabe aos órgãos financiadores a mera suspensão ou interrupção do repasse voluntário aos municípios, sem possibilidade de aplicação de sanções disciplinares e de recuperação imediata dos recursos utilizados de forma ineficiente ou ilegal, devido à autonomia administrativa e política dos municípios.

Assim, faz-se necessário o envolvimento da sociedade civil na efetivação do controle social da gestão municipal, orientado pelo uso racional e eficiente dos recursos públicos destinados à educação básica. Em especial, por meio da participação ativa nos Conselhos Escolares, conferindo-lhes o papel preponderantemente deliberativo e fiscalizatório, em substituição à mera legitimação formal da gestão municipal. Repensar a gestão municipal da educação básica é fundamental para uma estratégia de inclusão produtiva, impulsionadora do crescimento econômico regional. **II**

**Rodrigo Silva Chaves** é especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho** é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.



**Estação Ferroviária de Goiânia: as formas geométricas da edificação se tornaram memória da *art déco*, história e identidade da cidade e representação da Marcha para o Oeste da Era Vargas**



# Raridades no coração do Brasil

As formas geométricas da arquitetura *art déco* surgiram na década de 1920, em Paris, mas logo encantariam a burguesia da Europa e dos Estados Unidos. Naquele exato momento, no Brasil, Getúlio mandava construir uma nova capital em Goiás, dentro de seu projeto estratégico de promover a Marcha para o Oeste. Goiânia nasceu seguindo a vanguarda arquitetônica de seu tempo. Hoje, a cidade abriga o segundo maior acervo *art déco* do mundo — e novos tesouros estão sendo descobertos no atual processo de revitalização do Centro Histórico

## Rubens Santos, de Goiânia

Com 1,3 milhão de habitantes e 80 anos de idade, Goiânia guarda uma característica peculiar: além de ser a capital mais arborizada do Brasil, detém um dos maiores acervos de prédios *art déco* do país, quase tão relevante quanto o de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Inaugurada em 1933, a cidade era um ponto estratégico para Getúlio Vargas, que deflagrava a Marcha para o Oeste. Tudo aconteceu por decreto. Primeiro Getúlio nomeou Pedro Ludovico Teixeira como interventor federal em Goiás. A aliança política hegemônica na época, liderada pelo clã dos Caiado, tentou impedi-lo de governar a partir da cidade de Goiás Velho. Foi assim que Getúlio e seu interventor resolveram construir uma nova capital.

Logo que o decreto de transferência da capital foi assinado, Ludovico contratou o arquiteto Atílio Corrêa Lima para traçar o Plano Urbanístico. Formado

em Arquitetura no Rio de Janeiro e pós-graduado em Paris, em plena febre criativa das *arts décoratifs*, Atílio estruturou tanto o traçado urbano de Goiânia quanto os principais edifícios públicos. Tomaram forma, com tinta nanquim sobre papel vegetal, grudado com durex em pranchetas de madeira, a criatividade e a visibilidade da *art déco*.

O Palácio do Governo e os principais órgãos da administração pública estão localizados na parte mais alta da cidade. E justamente na confluência das duas principais avenidas – Goiás e Anhanguera – surge a Praça Cívica e seu estilo histórico *art déco*. Essa tendência pela *art déco* ficou ainda mais visível durante as décadas de 1940 e 1950, quando se formou o acervo atual de 22 obras tombadas em 2003 pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Incluindo prédios, monumentos públicos, o traçado do centro original de Goiânia e o Núcleo

Pioneiro de Campinas – atual bairro que deu origem à cidade.

Nas pranchetas, o princípio de Atílio foi o mesmo que antecedeu o projeto do urbanista Lúcio Costa na criação do Plano Piloto de Brasília. Porém – e do ponto de vista histórico –, os dois urbanistas, Atílio e Lúcio Costa, adotaram os princípios estruturais dos projetos de Versailles (Paris), Karlsruhe (Alemanha) e Washington (EUA). Foi o que afirmou o próprio Atílio na publicação do seu Plano da Cidade Operária da F.N.M., no Rio de Janeiro.

Nascida na Exposition Internationale des Arts Décoratifs et Industriels Modernes, em 1925, em Paris, a *art déco* ganhou força em todo o mundo entre os anos 1930 e 1950, principalmente na Europa e na América do Norte. Segundo a explicação de Renato Rocha, professor de Projetos de Arquitetura da Universidade Paulista (Unip), trata-se de um estilo que combina cores discretas, traços sinté-



Palácio das Esmeraldas: símbolo do poder político e retrato da preservação do patrimônio histórico



Armado com bacamarte e bateia, o bandeirante simboliza época em que o país virou as costas ao litoral para buscar riquezas no interior de Goiás

ticos, formas estilizadas e geométricas, porém influenciadas pela ênfase ao luxo, à ornamentação, e o estilo que criaram monumentos como o edifício-sede da Chrysler, um arranha-céu erguido no coração de Nova York, e o Cristo Redentor, no Rio de Janeiro. “Mas em Goiás a *art déco* virou um estilo de vida”, analisa o professor Renato Rocha.

**TURISMO ARQUITETÔNICO** O *tour* da *art déco* pode ser feito no centro da cidade de Goiânia, onde se concentra o grosso das obras. Tudo começa na Praça Cívica, região central. Ali, o principal conjunto arquitetônico pode ser visto nos cantos e esquinas do Palácio das Esmeraldas, sede do governo estadual. Na praça, há esculturas e o Monumento às Três Raças. Nos prédios vizinhos, como o do cinema, os traços leves, sem ostentação, revelam a influência.

Mesmo à distância, pode-se afirmar que o Museu Zoroastro faz parte

do acervo. Entre árvores, as obras influenciadas pelo estilo podem ser encontradas, por exemplo, na Avenida Tocantins, onde foi implantado o Teatro Goiânia. Na Avenida Goiás, que começa na Praça Cívica e termina na Estação Ferroviária, encontram-se outras obras em *art déco*, a começar pelo desenho do piso em cerâmica. Logo no início, por exemplo, está o Coreto, inaugurado no dia 5 de julho de 1942, durante o batismo cultural da cidade. E em frente ao Coreto está o Relógio da Avenida Goiás.

No meio do caminho, no cruzamento das avenidas Goiás com Anhangüera – as duas principais artérias da cidade –, localiza-se a Praça Atílio Corrêa Lima. Na verdade, o local é mais conhecido como Praça do Bandeirante, pois abriga um monumento com a estátua de bronze do bandeirante Bartolomeu Bueno da Silva, criada por Armando Zago.

Na descida da avenida, na esquina da Rua 3, está o Grande Hotel, primeiro

de Goiânia, inaugurado em 1937. Foi nesse prédio de três andares, com 60 quartos e espaços internos amplos para desfiles, chás, saraus e os bailes característicos da época, que a sociedade goianiense recebeu, em 1947, a visita do ilustre antropólogo e filósofo belga Claude Lévi-Strauss. O *tour* termina no final da Avenida Goiás, onde está a antiga Estação Ferroviária e um dos símbolos da cidade.

**CIDADE DECORATIVA** A partir desse núcleo de edifícios públicos, a *art déco* acabou por influenciar as construções privadas da cidade, especialmente em seu bairro inicial, Campinas, que era uma pequena cidade antes de abrigar a nova capital. Assim, a *art décoratif* influenciou a construção dos muros, da capela e até de túmulos do cemitério local. Hoje, mais de 100 prédios do bairro têm fachadas construídas em estilo *art déco*, mas escondidas



Museu Zoroastro Artiaga: eclético, resgata a história e o folclore regional com um extenso acervo

## O que é *art déco*

Criado inicialmente para a burguesia por conta do emprego de materiais luxuosos como marfim, a laca e o jade, o termo *art déco* – abreviação francesa para *art décoratif* – trouxe à tona o predomínio das formas geométricas, combinando linhas retas e curvas, todas estilizadas em design abstrato. Envolveu o cubismo, o construtivismo e o futurismo, enquanto explorava as formas femininas e as figuras de animais. Logo dominou a arquitetura, as artes plásticas e as artes aplicadas como desenho, decoração e construção de móveis, vitrais e escadarias.

Menos de uma década depois de criado, em 1934 o estilo aportou no Metropolitan Museum de Nova Iorque. A partir daí, ocorre uma



Edifício Chrysler: Em Nova Iorque, a cúpula do edifício (1928) virou símbolo da expansão da arquitetura *art déco* nos Estados Unidos

expansão pelo mundo e ganha vida na forma de objetos de adorno, fachadas de edifícios e residências, obras de arte, cinema, moda e joias. No Brasil, aportou no Rio de Janeiro, envolvendo a Estação Central do Brasil, o Cristo Redentor e o Teatro Carlos Gomes, entre os exemplos mais conhecidos.

pelos placas do comércio. Somente em 1999, durante a discussão do projeto de revitalização de Campinas, a Associação dos Lojistas encomendou um projeto visando à arte urbana, com ênfase nas questões do trânsito e da acessibilidade.

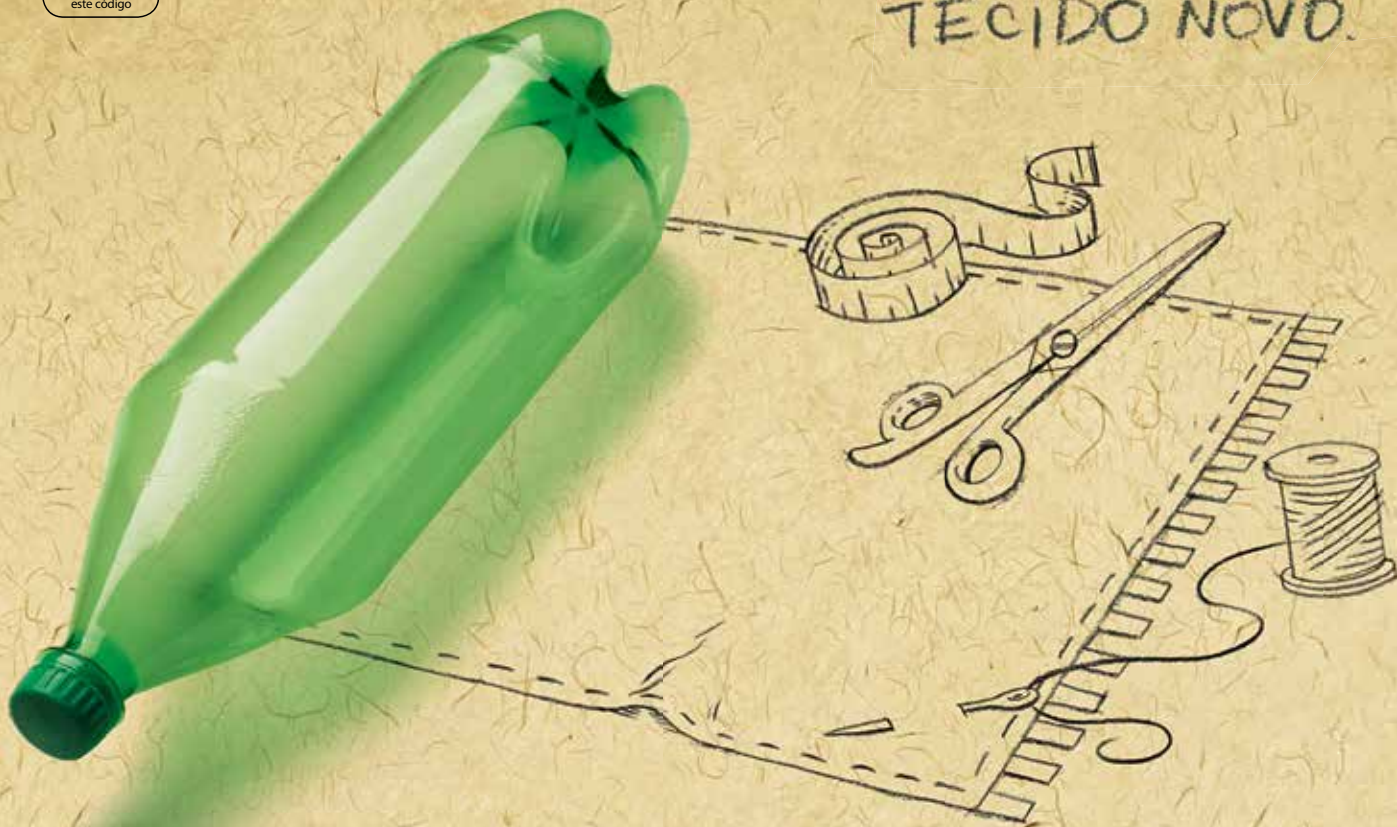
“No estudo de requalificação de Campinas, procuramos viabilizar os aspectos históricos e urbanísticos na organização setorial do comércio, criando uma percepção do bairro como um shopping a céu aberto”, explica o autor do projeto, o arquiteto e professor Marcos Arimatéia, do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás. “Há uma opinião unânime de que o nosso bairro tem de passar por uma intervenção urbana, combinando a revitalização da arquitetura histórica com as necessidades da economia, como a criação de espaços para estacionamentos”, explica a empresária Margareth Sarmento.

Esse processo de revitalização, que já dura mais de uma década, trouxe à tona um tesouro escondido. A ideia inicial era limpar as fachadas e reduzir a poluição visual. “Mas, por trás dos letreiros, fomos surpreendidos por uma centena de construções em *art déco*”, relata o arquiteto Arimatéia. “Trata-se de um acervo arquitetônico tão rico quanto relevante”, diz. Doravante, há um pacote de desafios a enfrentar e de boas notícias a usufruir. Neste momento, por exemplo, debate-se a implantação de um novo sistema de transporte na cidade, o BRT (Bus Rapid Transit), que precisará demolir construções para abrir espaço aos veículos. Quais prédios históricos sacrificar? Uma boa notícia é o PAC Cidades Históricas anunciado pelo governo. Goiânia está incluída. Graças ao acervo *art déco* erguido naqueles tempos de Marcha para o Oeste. **i**



Assista ao filme da campanha. Baixe o leitor de QR Code em seu celular e fotografe este código

PLÁSTICO VELHO  
PODE VIRAR  
TECIDO NOVO.



Garrafa PET vazia tem valor líquido e certo: reciclada, vira tecido, madeira sintética ou plástico novo de novo. Separar o lixo facilita o trabalho dos catadores e aumenta o material aproveitado. Principalmente se você limpar as embalagens por dentro, retirando toda a sujeira antes de descartá-las. Mude de atitude. Assim, você ajuda a gerar renda para quem mais precisa e poupa recursos naturais. Saiba mais no [brasil.gov.br](http://brasil.gov.br)



Latas  
Papéis  
Plástico  
Vidro



Restos de comida  
Casca e ossos  
Pó de café e chá  
Galhos e podas

SEPARE O LIXO E ACERTE NA LATA.

Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

Ministério do  
Meio Ambiente

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA



## Trabalho infantil: muitos avanços, muitos desafios

**S**egundo a PNAD 2012, há 3,5 milhões de crianças de cinco a 17 anos em situação de trabalho infantil no Brasil: 81 mil crianças entre cinco e nove anos, 473 mil entre 10 e 13 anos e três milhões entre 14 e 17 anos. Em todas as faixas etárias, os meninos são maioria. Entre 2011 e 2012 a redução do trabalho infantil foi de 4,3%, o que equivale à saída de 156 mil crianças da condição de trabalho precoce. O Nordeste foi onde mais caiu o nível de ocupação laboral entre a população de cinco a 17 anos – de 9,7% para 9%. O Centro-Oeste registrou o maior aumento, de 7,4% para 8,5%.

Vale notar que mais de 80% da população de cinco a 17 anos ocupada eram jovens com 14 a 17 anos, da qual dois milhões (60%) tinham 16 e 17 anos e 1,3 milhão eram meninos fora do perfil de renda do Cadastro Único (até meio salário mínimo). Entre os jovens de 16 e 17 anos, em 2012 houve aumento de 82 mil novos casos de trabalho infantil. A maioria ia à escola (71,4%) e exercia atividades urbanas. Apenas 19,7% exerciam atividades agrícolas e 9,1% produziam ou construíam para o próprio consumo. A renda média domiciliar dos jovens de 16 ou 17 anos ocupados era de R\$ 582,52 e a renda mensal do trabalho alcançava R\$ 500,98, o que correspondia a 90% e 80% do salário mínimo de 2012, respectivamente.

A PNAD 2012 também apontou uma inserção precária no mundo do

trabalho por parte dos jovens de 16 ou 17 anos: 45,6% eram empregados sem carteira assinada, 13,2% eram não remunerados e só 25,6% contribuía para a previdência social. Situação em flagrante desacordo com a legislação brasileira, a qual permite que os jovens trabalhem a partir dos 14 anos na modalidade especial de “aprendiz”, com registro em carteira. Os pré-requisitos para o contrato de aprendiz são a frequência à escola do jovem que não concluiu o ensino fundamental e a participação em programa de formação técnico-profissional, sob a orientação de entidade qualificada. A partir dos 16 anos a legislação também permite o ingresso no mercado de trabalho, desde que a atividade laboral não seja enquadrada nas piores formas de trabalho infantil. Mas, em 2012, a maior parte dos jovens estava ocupada em atividades urbanas, como coleta e seleção de lixo, comércio ambulante, serviços em feiras livres, trabalho doméstico – todas enquadradas nas piores formas de trabalho infantil.

A entrada precoce e de forma precária dos jovens no mercado de trabalho não tem apenas relação com a pobreza. O trabalho de grande parte dos jovens está mais relacionado à necessidade de ascensão aos bens de consumo ou às atividades de lazer – tênis, roupas de marca, videogames, celular etc. – do que ao suporte à renda familiar. A entrada no mercado de trabalho significa, no imaginário juvenil, o caminho lícito de ascensão social e de

independência. Os dados sobre trabalho infantil trazem questionamentos sobre se os programas de transferência de renda – principal ação governamental de prevenção e combate ao trabalho infantil – seriam a estratégia mais adequada para reverter a motivação/necessidade dos adolescentes de ingressarem de forma precoce no mundo do trabalho, mesmo porque grande parte deles concilia trabalho precário com frequência à escola. Reconhece-se que a estratégia de transferência de renda é fundamental quando o trabalho infantil se relaciona à insuficiência de renda. Mas não parece ser tão efetiva para a população de jovens e adolescentes que não vive abaixo da linha da pobreza.

A complexidade do enfrentamento do trabalho infantil requer a articulação intersetorial de diversas políticas públicas no território – princípio orientador do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e de Proteção do Adolescente Trabalhador (PETI). As ações de proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes ainda não funcionam como um sistema que mantém ações integradas e complementares. A falta de articulação entre os programas e políticas existentes é uma das causas do aumento do número de adolescentes de 14 a 17 anos em ocupações laborais precárias, apesar de já poderem ser contratados como “trabalhador aprendiz”.

por Rubens Santos



## Saúde

### Vacinação em larga escala contra a esquistossomose

A Fundação Oswaldo Cruz prevê para 2016 a vacinação em larga escala contra a esquistossomose no Brasil e no continente africano. A Fiocruz criou em 2012 a primeira vacina desenvolvida no país, a ser aplicada em dose única. O público alvo serão as crianças com idades entre nove e 10 anos que vivem em áreas endêmicas. Também conhecida como barriga d'água, a esquistossomose já infectou 20 milhões de brasileiros. No mundo, atinge 240 milhões, segundo a Organização Mundial da Saúde.

Nas últimas décadas, o Brasil obteve avanços históricos notáveis na produção de vacinas que derrotaram a difteria e o sarampo. Contudo, além da esquistossomose, ainda persiste o desafio de vencer outras endemias crônicas, como a febre amarela, a malária e, de duas décadas para cá, a dengue.

## Meio Ambiente

### A nova cadeia do PET

O polietileno tereftalato, embalagem composta por poliésteres conhecida por PET e apontada como vilã da natureza por não ser biodegradável, ganhou novo status. Quatro cooperativas de catadores, três brasileiras e uma uruguaia, se uniram em torno do Projeto Pet para transformar as fibras do plástico em tecido e, assim, gerar renda.

O processo começa nas ruas, onde são recolhidas as garrafas. Mais tarde viram flocos (flakes) em polos de reciclagem em Porto Alegre, fibras sintéticas no Uruguai e, por fim, tecido no interior de Minas Gerais. Nesta fase, pelas mãos das costureiras, surgem novos e coloridos produtos



na forma de bolsas, lonas, calçados e cortinas.

Descoberto em 1941 pelos químicos ingleses Rex Whinfield e James Dickson, o poliéster tem emprego em larga escala na indústria. Além da produção de garrafas, tintas e filmes, por exemplo, ganhou fama nos anos 1950 e 1960, quando empregado na confecção de calças masculinas, cujo slogan era: "Senta, levanta, senta, levanta e nunca amarrota". Enterradas, as garrafas PET levariam cerca de quatro séculos para decompor na natureza.

## Consumo

### Loucos por café

Maior produtor de café do mundo, o Brasil tem o segundo maior contingente de consumidores do planeta, atrás dos Estados Unidos. Pesquisa da Associação Brasileira da Indústria do Café (ABIC) aponta: mais de 95% dos brasileiros com idades acima de 15 anos bebem café. A rubiácea está presente em 98,7% dos lares nacionais.

A relação de consumo é de 80 litros por habitante/ano. Apesar dos números, o mercado se mexe visando mudanças. Com investimentos em inovação, aumento da produção, ganhos de produtividade com adensamento dos cafezais e atenção aos aspectos socioambientais.

## Agricultura

### Arca de Noé

Conhecido como "Arca de Noé", o banco de germoplasma da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) aumentou sua capacidade de armazenamento de recursos genéticos de animais e micro-organismos. Passou a somar mais de 750 mil amostras e tornou possível o desenvolvimento de novas tecnologias. Além de garantir ao Brasil o crescimento da produção agrícola, por exemplo, sem avançar sobre as áreas preservadas de biomassa. Fonte de variabilidade genética nos programas de melhoramento das plantas, o germoplasma é o conjunto de genótipos que pode transferir genes para uma determinada espécie. E o banco, com atividades amplas, investe na coleta, caracterização e preservação das coleções de germoplasma, na avaliação e no intercâmbio com outras instituições de pesquisa.





## Desafio

### A retomada da indústria naval

A descoberta das reservas de petróleo no pré-sal está ajudando a reerguer um gigante adormecido – nossa indústria naval. Levantamentos do Ipea indicam números recordes no setor. Um deles é a geração de 70 mil empregos até o final do ano passado. Outro é o investimento de R\$ 160 bilhões já contratados para construção de estaleiros, plataformas,

sondas, navios petroleiros e embarcações de apoio marítimo.

Os cenários são promissores, mas também desafiadores. Um deles está centrado no desenvolvimento tecnológico autônomo, em que o Brasil vai tocar novas políticas de conteúdo nacional para anular os gastos anuais de R\$ 3 bilhões ao ano com *royalties*, licenciamentos e contratações de serviços técnicos.

A revolução da indústria naval também alimenta o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub). Criado em 2008, tocado pela Marinha com custo estimado em R\$ 21 bilhões, o programa visa à produção de um submarino nuclear e quatro submarinos convencionais até 2020. No mundo, seis países têm submarino nuclear: EUA, Reino Unido, França, Rússia, China e Índia. O Brasil é o próximo.

## Inovação

### Nova geração de jatos

A Embraer investirá R\$ 1,4 bilhão em projetos de inovação tecnológica. O dinheiro, financiado pelo BNDES, será aplicado na nova geração dos jatos comerciais E-Jets (E2), assim como dos jatos executivos Legacy 500. Trata-se da segunda geração de E-Jets com três novos modelos. Um deles, porém, o E-Jet 195 E2, terá capacidade para transportar 132 passageiros – o maior avião projetado e construído pela Embraer.

Até 2018, 1,8 mil colaboradores da Embraer estarão envolvidos nos projetos, que visam ainda a obter maior produtividade e competitividade no mercado mundial. Nascida em 1969 como sociedade de economia mista, a Embraer começou produzindo dois aviões por mês.

## Estímulo

### Corrente elétrica contra a depressão

Pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP) estão empregando estimulação elétrica com eletrodos para tratar sintomas de depressão. Por meio da nova técnica, dois eletrodos colocados na cabeça do paciente geram corrente elétrica contínua, de baixa intensidade, na região do cérebro que gera a depressão – o córtex dorsolateral pré-frontal.

O procedimento é de 30 minutos, por duas semanas seguidas. A onda elétrica provoca sensação de formigamento. Para o coordenador da pesquisa, o médico psiquiatra André Russowski Brunoni, o tratamento de estimulação elétrica substitui os antidepressivos que geram fortes efeitos colaterais, tais como ganho de peso e disfunção sexual.



## Pesquisa

### Princípio ativo na garrafada

O estudo de uma garrafada, um tipo de remédio popular usado para reduzir efeitos do veneno da jararaca (*bothrops jararaca*), transformou-se em método na produção de anticorpos que combatam o veneno, altamente letal, da serpente, encontrada em todas as regiões do país.

Além da identificação de molécula natural, a rede de pesquisadores de quatro universidades federais da região Centro-Oeste (UnB, UFG, UFMT e UFMS) registrou duas patentes. Ambas tratam do desenvolvimento de novas formas de tratamento de picadas de serpentes.

Na primeira está o vetor de modificação genética, o que permite a produção de anticorpos com características humanas contra o veneno, dando assim origem ao soro antiofídico que hoje é obtido de cavalos. Na segunda patente está a identificação do princípio ativo da garrafada. A coordenadora da rede é Elizabeth Ferroni Schwartz, da Universidade de Brasília (UnB).

### RETRATO DAS MULHERES NEGRAS NO BRASIL

Fazer um panorama da situação de vida das mulheres negras no que tange a questões relacionadas à educação, mercado de trabalho, acesso a bens duráveis e às tecnologias digitais, condição de pobreza e a vivência de situações de violência. Esse é o objetivo do *Dossiê Mulheres Negras* editado pelo **Ipea** em parceria com a ONU Mulheres e as secretarias de Políticas para as Mulheres (SPM) e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), ambas da Presidência da República.

Dividido em cinco artigos, o estudo mostra uma vertente importante para o país quando se trata de inserção social: o mercado de trabalho. Apesar de terem maior escolarização, as mulheres não alcançam as melhores

colocações no mercado de trabalho, nem as melhores rendas. Quando comparados gênero e raça, essa discrepância fica ainda mais evidente. Os rendimentos das mulheres negras correspondem a 56% da renda das mulheres brancas. Se comparado com os rendimentos de homens brancos, esse índice diminui para menos da metade. Nas áreas de atuação, percebe-se que o ramo que mais contrata mulheres negras é o de empregadas domésticas. Em 2009, das aproximadamente sete milhões de pessoas vinculadas ao serviço doméstico, 21,6% eram negras.

Para o presidente do **Ipea**, Marcelo Neri, “integrar este esforço interinstitucional é cumprir à risca sua missão de produzir, articular e contribuir



para que seja gerado conhecimento capaz de alterar, de fato, a realidade ainda vivenciada pelo país”, afirma.



### IPEA LANÇA PROPOSTAS PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O número de pessoas morando em favelas passou de 6,5 milhões em 2000 para 11,4 milhões em 2010 (IBGE, 2011). Nesse contexto, Diana Meirelles da Motta e Bolívar Pêgo, técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), desenvolveram o estudo *Licenciamento Ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos*, em que apontam o licenciamento ambiental como fator essencial para a viabili-

zação de projetos de desenvolvimento urbano, em especial nas localidades com população de baixa renda. O principal objetivo do licenciamento ambiental é garantir a essa população condições adequadas de habitação, segurança, bem-estar e preservar o meio ambiente nesses locais. Em contrapartida, os moradores desses conglomerados ficam protegidos de situações de risco ambiental, vulnerabilidade aos desastres naturais e insalubridade, melhorando a qualidade ambiental urbana para toda a coletividade.

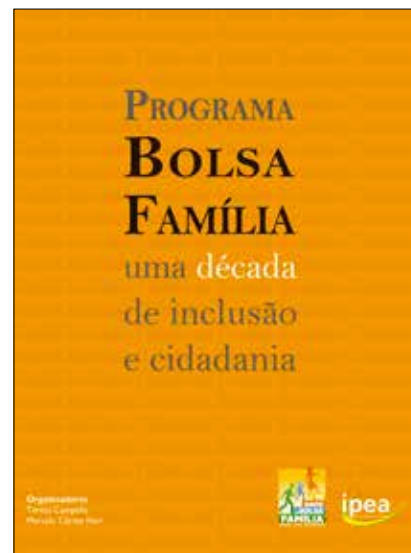


## UMA DÉCADA DE BOLSA FAMÍLIA

Um quarto da população brasileira, ou 13,8 milhões de famílias em todo o país, é atendido pelo Programa Bolsa Família (PBF). Os dados estão destacados na publicação *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, realizada pelo Ipea e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em comemoração aos dez anos do programa. Organizado pelos ministros Tereza Campello (MDS) e Marcelo Neri (SAE), o volume completo, de quase 500 páginas, ganhou um Sumário Executivo editado no âmbito da iniciativa World Without Poverty (WWP). A publicação, repleta de dados, resume em apenas duas páginas cada um dos 29 capítulos originais e está disponível em português e inglês nos sites das instituições envolvidas.

Nessa primeira década, completada em 2013, o PBF se consolidou e transformou-se no centro das políticas sociais brasileiras, além de ser hoje referência internacional em questões de tecnologias e transferências de renda. A publicação discute as contribuições do programa, em áreas como saúde, educação e redução da pobreza.

Além das avaliações das questões financeiras, a publicação relata e desmistifica aspectos questionados no lançamento do Bolsa Família, tais como: a população de menor renda não saberia fazer uso adequado dos recursos transferidos e as famílias beneficiárias passariam a ter mais filhos. Provou-se que tanto um quanto o outro eram equivocados.



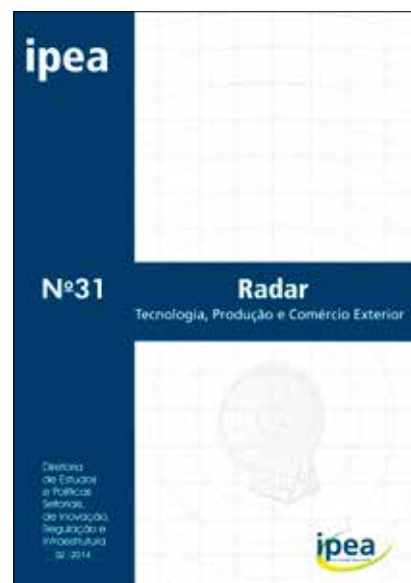
Os resultados não apontam para um aumento da taxa de fecundidade e mostram que ninguém melhor do que a família para saber onde investir o dinheiro recebido pelo programa.

## PRODUTIVIDADE É TEMA DE ESTUDO NO IPEA

A primeira edição de 2014 do boletim *Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset), apresenta estudo feito por meio de enquête eletrônico com empresas brasileiras acerca da produtividade. O estudo *O desafio da produtividade na visão das empresas*, de autoria da diretora da Diset Fernanda De Negri e do técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea João Maria Oliveira, aponta que 68% das 475 empresas que

responderam ao questionário afirmam ter aumentado a produtividade acima da inflação entre 2008 e 2013.

É importante lembrar que a ampliação da produtividade é um dos principais desafios para a economia brasileira crescer de maneira sustentável a longo prazo. Na visão das empresas, um dos principais obstáculos à produtividade é a falta de qualificação de mão de obra, seguido da baixa escala de produção e do mau desempenho dos fornecedores em termos de prazo e de confiabilidade.



# Humanizando o DESENVOLVIMENTO



Muhammad Hassaneh/IPC-UNDP

**FONTE DE VIDA** – Samah tem 9 anos de idade e bebe água proveniente das fontes públicas. Garantir acesso à água potável depois da destruição que afetou a infraestrutura das áreas invadidas deve ser uma das prioridades. Fotografia tirada nos territórios ocupados da palestina

Como você vê o desenvolvimento? Como retratar uma face humana do desenvolvimento? Como os programas e iniciativas do desenvolvimento melhoram a vida das pessoas? A Campanha Mundial de Fotografia *Humanizando o Desenvolvimento* busca mostrar e promover exemplos de pessoas vencendo a luta contra a pobreza, a marginalização e a exclusão social. A campanha chama a atenção para os sucessos obtidos como forma de contrabalançar as imagens frequentes que mostram desolação

e desespero. Uma galeria de fotos será permanentemente montada no escritório do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e aberta para visitação pública. Uma série de exposições fotográficas também será organizada em diversas cidades ao redor do mundo.

Temos o prazer de anunciar as 50 fotos selecionadas pela campanha. Gostaríamos de agradecer aos participantes de mais de 100 países que nos enviaram suas fotos e suas histórias e

compartilharam sonhos e desafios. Agradecemos às instituições parceiras e membros do Comitê de Seleção por suas contribuições para a campanha. Todos vocês tornaram a campanha uma realidade e nos ajudaram a destacar e promover o desenvolvimento por meio de novas lentes. Parabéns aos participantes.



Visite o site e veja algumas das fotografias da campanha: <http://www.ipc-undp.org/photo/>

# Tão importante quanto amamentar seu bebê, é ter alguém que escute você.



## Conte com um profissional de saúde.

Ele vai escutar você e ajudar a tornar sua amamentação ainda mais tranquila.

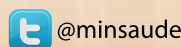
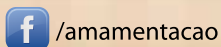
O leite materno ajuda o seu bebê a crescer forte e saudável. Por isso, até os 6 meses, dê apenas o leite materno. Depois, ofereça alimentos saudáveis e continue amamentando até os 2 anos ou mais. **A amamentação é incentivada e apoiada pelo SUS. Procure uma unidade de saúde.**

DISQUE SAÚDE  
**136**  
Ouvitoria Geral do SUS  
[www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)  
[www.sbp.com.br](http://www.sbp.com.br)



Ministério da  
Saúde

MELHORAR SUA VIDA, NOSSO COMPROMISSO  
GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA



# Biblioteca Ipea

Leve conhecimento para casa,  
ou pegue emprestado

O acervo da biblioteca Ipea, especializado em economia, planejamento econômico e social e políticas governamentais, é composto por cerca de 60 mil obras, entre livros, teses e documentos, e quase 600 séries de periódicos, além de jornais e de CD-Roms contendo documentos e bases estatísticas.

São mais de 97 mil exemplares de publicações e seu acervo pode ser consultado mediante pesquisa online pelo endereço: **[www.ipea.gov.br/biblioteca](http://www.ipea.gov.br/biblioteca)**.

Brasília (DF)  
SBS - Quadra 1 - Bloco J  
Ed. Ipea/BNDES  
2º andar - salas 201 a 211  
E-mail: [biblioteca@ipea.gov.br](mailto:biblioteca@ipea.gov.br)  
Funcionamento: Segunda a sexta-feira, das 9h às 17h

Rio de Janeiro (RJ)  
Av. Presidente Antônio Carlos, 51-16º andar - Castelo  
E-mail: [bibliotecarj@ipea.gov.br](mailto:bibliotecarj@ipea.gov.br)  
Funcionamento: Segunda a sexta-feira, das 13h às 17h

# Livraria Ipea

Na Livraria Ipea, é possível encontrar todas as mais recentes publicações do Instituto e encomendar as mais antigas.

Caso queira conhecer os estudos produzidos no Ipea, acesse **[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)**

Brasília (DF)  
SBS - Quadra 1 - Bloco J  
Ed. Ipea/BNDES - Térreo  
Telefone: (61) 3315 5336  
E-mail: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)  
Funcionamento: Segunda a sexta-feira,  
das 9h às 12h, e das 13h às 17h