BOLETIM REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL

Jul.-Dez. 2016

15

ipea

BOLETIM REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL

Jul.-Dez. 2016

15

ipea

Brasília, 2016

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Juliano Cardoso Eleutério

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Claudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Alice Pessoa de Abreu

Chefe de Gabinete, Substituto
Márcio Simão

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Maria Regina Costa Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Boletim Regional, Urbano e Ambiental

CORPO EDITORIAL

Editores
Constantino Cronemberger Mendes (coordenador da Codef)
Nilo Luiz Saccaro Júnior (Cosam)

Conselho Editorial
Marco Aurélio Costa (coordenador da Coesu)
Aristides Monteiro Neto (coordenador da Coere)
Maria da Piedade Morais (Coere)
Adriana Maria Magalhães de Moura (coordenadora da Cosam)
Ernesto Pereira Galindo (Coesu)
Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho (Coesu)
Bárbara Oliveira Marguti (coordenadora da Codur)
Márcio Bruno Ribeiro (coordenador da Asmeq)

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Boletim regional, urbano e ambiental / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. – n. 1 (dez. 2008) – Brasília : Ipea. Dirur, 2008 –

Semestral.
ISSN 2177-1847

1.Planejamento Regional. 2. Política Regional. 3.Política Urbana. 4. Planejamento Urbano. 5. Urbanismo. 6. Política Ambiental. 7. Brasil. 8. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais.

CDD 307.7605

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

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

SUMÁRIO

EDITORIAL 5

ENSAIOS

DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: REALIDADE ATUAL E PERSPECTIVAS 9
Aristides Monteiro Neto
Marco Aurélio Costa
Guilherme Resende
Constantino Cronemberger Mendes
Ernesto Galindo

OBSERVAÇÕES SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) A PARTIR DE ANÁLISE QUALITATIVA 19
João Carlos Ramos Magalhães

NOVA AGENDA URBANA NO BRASIL À LUZ DA HABITAT III 25
Ernesto Galindo
Roberta Amanajás Monteiro

PROBLEMAS ECONÔMICOS, SOLUÇÕES AMBIENTAIS 33
Adriana Maria Magalhães de Moura
Júlio Cesar Roma
Nilo Luiz Saccaro Júnior

PESQUISA AGROPECUÁRIA PÚBLICA BRASILEIRA: HISTÓRICO E PERSPECTIVAS 45
César Nunes de Castro

UMA RESENHA SOBRE AS AVALIAÇÕES MAIS RECENTES DOS EFEITOS LOCAIS DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM) 53
Márcio Bruno Ribeiro

O ACESSO UNIVERSAL À ÁGUA É UMA QUESTÃO DE DEMOCRACIA 59
José Esteban Castro

OPINIÃO

POLÍTICA REGIONAL E URBANA: IMPERATIVO PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL 69
Clélio Campolina Diniz

O DIREITO À CIDADE COMO CENTRO DA NOVA AGENDA URBANA 73
Nelson Saule Júnior

NOTAS DE PESQUISA

UMA AGENDA DE ESTUDOS ATUAL PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO 79
Aristides Monteiro Neto

O BRASIL E A NOVA AGENDA URBANA – HABITAT III 83
Ernesto Galindo
Roberta Amanajás Monteiro

ATLAS DA VULNERABILIDADE SOCIAL: AVALIAÇÃO CONTINUADA 85
Níkolas de Camargo Pirani
Marco Aurélio Costa
Bárbara Oliveira Marguti

DIMENSIONAMENTO E ACOMPANHAMENTO DO GASTO AMBIENTAL FEDERAL 89
Adriana Maria Magalhães de Moura

LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL 93
Júlio César Roma
Bolívar Pêgo

GASTO PÚBLICO, DESIGUALDADES REGIONAIS E ARRANJOS FEDERATIVOS NO BRASIL 97
Constantino Cronemberger Mendes

ESTATÍSTICAS FISCAIS DE GOVERNOS REGIONAIS TRIMESTRAIS 99
Rodrigo Octávio Orair

INDICADORES TERRITORIAIS

INDICADORES REGIONAIS 103
INDICADORES URBANOS 109
INDICADORES SOCIAIS E METROPOLITANOS 113
INDICADORES FEDERATIVOS 117
INDICADORES AMBIENTAIS 123
INDICADOR DE TURISMO 127

EDITORIAL

Este segundo *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea do ano de 2016 apresenta o mesmo formato na sua estrutura e no seu conteúdo do boletim de número 13. O boletim está dividido em quatro seções: *Ensaios*, *Opinião*, *Notas de pesquisa* e *Indicadores*. As diversas seções procuram cobrir uma gama de questões associadas às áreas regionais, urbanas, ambientais e federativas. A partir dessa diversidade temática, procura-se encontrar suas interfaces que visam orientar uma ação pública mais efetiva, eficaz e eficiente no território nacional. A perspectiva territorial é o elemento central e convergente das avaliações e proposições apresentadas nas várias seções do boletim.

Os ensaios são textos analíticos ou interpretativos versando sobre determinado assunto de forma menos aprofundada do que um tratado formal e acabado. O texto de opinião é escrito por alguma autoridade ou algum especialista externo, preferencialmente, e versará sobre um tema candente nas diversas áreas abordadas neste boletim, que tem se destacado na mídia ou nos debates acadêmico-técnicos. As notas de pesquisa são relatos e/ou resultados preliminares de pesquisas em andamento desenvolvidas na Dirur do Ipea. Por fim, os indicadores temáticos trazem dados macrorregionais/estaduais, atualizados periodicamente, com a intenção de construir séries históricas para a realização de análises específicas.

Na primeira seção foram selecionados sete ensaios. Na área regional, o estudo sobre *Desenvolvimento regional no Brasil: realidade atual e perspectivas*, assinado por Aristides Monteiro Neto, Marco Aurélio Costa, Guilherme Resende, Constantino Cronemberger Mendes e Ernesto Galindo considera a trajetória recessiva recente da economia nacional, com as restrições dos gastos governamentais e a queda dos investimentos. Sugere-se uma melhor efetividade e eficiência na utilização dos recursos existentes e maior coordenação federativa. O trabalho seguinte, *Observações sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) a partir de análise qualitativa*, de João Carlos Ramos Magalhães, cobre municípios localizados em microrregiões prioritárias da PNDR. O ensaio aborda os desafios do governo federal na alocação de recursos para territórios mais necessitados e na aplicação da política.

Na área urbana, o trabalho *Nova agenda urbana no Brasil à luz da Habitat III*, de autoria de Ernesto Galindo e Roberta Amanajás Monteiro, apresenta a percepção de avanços, mas detecta falhas e riscos constantes à sua efetividade. Entre os temas já presentes na agenda, considera-se cinco com importância aumentada: *i)* a acessibilidade da cidade pelos idosos; *ii)* a consciência participativa; *iii)* as imposições ambientais; *iv)* as epidemias (advindas de saneamento básico); e *v)* o aprimoramento da legislação.

Na área ambiental, o ensaio *Problemas econômicos, soluções ambientais*, assinado por Adriana Maria Magalhães de Moura, Júlio Cesar Roma e Nilo Luiz Saccaro Júnior discute sobre como manter uma gestão adequada dos recursos naturais do país e quais as estratégias possíveis para se avançar na agenda ambiental, com a geração de incentivos econômicos que garantam a conservação e o uso sustentável do meio ambiente.

Outro ensaio trata da *Pesquisa agropecuária pública brasileira: histórico e perspectivas*, em que César Nunes de Castro apresenta o sucesso da produção agrícola, pelos avanços tecnológicos gerados pelas instituições de pesquisa pública agropecuária, e os desafios no tocante ao financiamento de suas atividades.

No estudo *O acesso universal à água é uma questão de democracia*, José Esteban Castro trata dos desafios que precisam ser enfrentados para que as atuais democracias concretizem o acesso à água como um direito humano.

Na área federativa, o trabalho *Uma resenha sobre as avaliações mais recentes dos efeitos locais das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)*, de autoria de Márcio Bruno Ribeiro, trata da estratégia de identificação e estimação dos diversos efeitos locais do FPM, detectando a presença de distorções nas ações locais.

A seção *Opinião* traz duas interpretações setoriais, uma regional e outra urbana. A primeira trata da *Política regional e urbana: imperativo para um projeto de desenvolvimento nacional*, assinada por Clélio Campolina Diniz, considerando um projeto de desenvolvimento nacional para o Brasil, que busque combinar crescimento econômico com justiça social e sustentabilidade ambiental. A segunda considera *O direito à cidade como centro da nova agenda urbana*, em que Nelson Saule Júnior defende mudanças no padrão urbano predominante, a fim de aumentar a equidade urbana, a inclusão social, a participação política e uma vida digna para a população urbana.

A seção *Notas de pesquisa* traz uma seleção de sete pequenos relatos das linhas de pesquisa em andamento na Dirur do Ipea. São eles: *Uma agenda de estudos atual para o desenvolvimento regional brasileiro*, assinado por Aristides Monteiro Neto; *O Brasil e a nova agenda urbana – Habitat III*, de Ernesto Galindo e Roberta Amanajás Monteiro; *Atlas da Vulnerabilidade Social: avaliação continuada*, escrito por Níkolas de Camargo Pirani, Marco Aurélio Costa e Bárbara Oliveira Marguti; *Dimensionamento e acompanhamento do gasto ambiental federal*, de Adriana Maria Magalhães de Moura; *Licenciamento ambiental no Brasil*, escrito por Júlio César Roma e Bolívar Pêgo; *Gasto público, desigualdades regionais e arranjos federativos no Brasil*, de autoria de Constantino Cronemberger Mendes; e *Estatísticas fiscais de governos regionais trimestrais*, assinado por Rodrigo Octávio Orair.

A última seção, de *Indicadores*, traz uma série de dados regionais, urbanos, federativos e ambientais, atualizados do boletim de número 13, permitindo um acompanhamento das variáveis principais para análise dos diversos temas. Especificamente, na área regional: taxa de desocupação; evolução do emprego; rendimento médio do trabalho; produção física; e comércio varejista. Na área urbana: proporção tarifa-rendimento; produção habitacional; Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); e Índice de Vulnerabilidade Social (IVS). Na área federativa: Índice de Vulnerabilidade Fiscal (IVF), como um indicador ponderado entre variáveis de endividamento (dívida pública consolidada sobre receita corrente líquida), de serviço da dívida (juros sobre receita corrente líquida) e de resultado primário servindo à dívida (resultado primário sobre juros). Na área ambiental: densidade de focos de calor por município (número/hectare); e emissões brasileiras de gases de efeito estufa. Foi incluído, neste boletim, ainda, um novo indicador de acompanhamento do setor de turismo.

Espera-se que este novo boletim, nas diversas abordagens presentes nas suas várias seções, sirva como material de referência para o debate público, bem como para subsidiar a ação pública no território nacional, conciliando aspectos regionais, urbanos, ambientais e federativos.

Que todos tenham uma boa leitura!

Os Editores

ENSAIOS

DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: REALIDADE ATUAL E PERSPECTIVAS

Aristides Monteiro Neto[1]
Marco Aurélio Costa[2]
Guilherme Resende[3]
Constantino Cronemberger Mendes[4]
Ernesto Galindo[5]

Se se considerar como data norteadora da adoção de políticas regionais no Brasil – de maneira explícita e coordenada dentro do governo federal – o início dos anos 1950, já se trilha um percurso que se mantém ao longo de seis décadas. Não é pouco tempo para um país em que políticas públicas vão e vêm ao sabor de conjunturas econômicas e políticas.

É verdade que a região Nordeste havia se constituído em motivo de preocupação de políticas federais desde pelo menos a primeira década do século XX, com a criação da Inspetoria Federal de Obras contra as Secas (Ifocs), em 1909. Entretanto, somente na década de 1950, tomou impulso um esforço concatenado de reflexão, planejamento e criação institucional, ainda no governo Getúlio Vargas, com a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, e depois, em 1956, no governo Juscelino Kubitschek, tendo à frente o economista Celso Furtado, com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Resultou dessa experiência a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, e posteriormente a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), respectivamente.

Deu o tom ao funcionamento dessas superintendências regionais o objetivo de realizar processo de industrialização nas chamadas periferias nacionais, com vistas a fazer, principalmente, as regiões Nordeste e Norte alcançarem níveis mais elevados de produto por habitante, por meio da atração e da implantação de setores industriais novos nos tecidos produtivos regionais preexistentes. Os instrumentos e recursos da política regional federal explícita destinaram-se, majoritariamente, para a atração de empreendimentos privados

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e coordenador de estudos regionais na mesma diretoria. *E-mail*: <aristides.monteiro@ipea.gov.br>.
2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea e coordenador de estudos urbanos na mesma diretoria. *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.
3. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea. *E-mail*: <guilherme.resende@ipea.gov.br>.
4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea e coordenador de estudos federativos na mesma diretoria. *E-mail*: <constantino.mendes@ipea.gov.br>.
5. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea. *E-mail*: <ernesto.galindo@ipea.gov.br>.

externos às regiões-alvo, sendo os mecanismos de isenção fiscal e financeira intensamente utilizados para permitir a redução do custo de instalação do capital produtivo e consequente manutenção ou aumento da rentabilidade deste capital externo às três regiões.

É sabido, contudo, pela literatura especializada, que se a política regional teve papel relevante na modernização de amplos setores produtivos nas regiões Norte e Nordeste, grande diferença foi feita pelas políticas setoriais nacionais. Dito de outra maneira, tem se reconhecido que os impactos produzidos por políticas nacionais mais amplas – como infraestrutura de transportes, energia, comunicações, habitação etc. – afetam em magnitude muito mais relevante as trajetórias e dinâmicas regionais que simplesmente as políticas regionais explícitas. Foi assim na década de 1970 e até meados da década de 1980, quando os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PNDs) induziram gastos expressivos nas regiões de baixo desenvolvimento. Não somente o investimento[6] da administração pública federal foi determinante para o desenvolvimento regional, como também o foi o investimento realizado por empresas estatais federais. Não foi por acaso que nesta última década puseram-se em marcha os elementos sustentadores de um início de desconcentração produtiva no território nacional: as chamadas "periferias" nacionais não apenas aceleraram o passo de seu crescimento econômico, como ousaram aumentar, ainda que marginalmente, suas participações no produto nacional.

A partir de meados dos anos 1980, a deterioração e a crise das finanças públicas nacionais, em um quadro de desorganização macroeconômica, reduziram de maneira abrupta a capacidade de intervenção governamental nas políticas nacionais de desenvolvimento. O investimento federal arrefeceu nas regiões de menor desenvolvimento e as políticas regionais explícitas perderam vigor.

Depois de 1995, com a implementação do Plano Real de estabilização macroeconômica, um novo cenário para a reorganização fiscal e financeira do Estado brasileiro veio a se estabelecer em bases mais permanentes. Entretanto, nesta nova fase, o imperativo da liberalização comercial e financeira da economia brasileira, bem como da redução do papel do Estado, principalmente como produtor econômico, impôs uma forte regressão às políticas regionais explícitas. De um lado, isso ocorreu porque o governo federal conteve sua capacidade de investimento em políticas estruturantes e, de outro lado, porque os recursos da política regional explícita, os fundos constitucionais de desenvolvimento – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) –, destinados por preceito constitucional para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tiveram sua base de arrecadação reduzida, quando o governo federal ampliou a porção relacionada com as contribuições sociais federais (não compartilháveis com governos subnacionais ou com regiões de menor desenvolvimento) no conjunto da carga tributária brasileira.

Esse foi um período de baixo crescimento da economia brasileira e de retorno à preocupação do agravamento dos desequilíbrios regionais. As referências institucionais da política regional – as clássicas superintendências regionais (Sudene, Sudam e Sudeco) –, foram enfraquecidas e substituídas por agências de desenvolvimento com atribuições muito limitadas. Vários estudiosos passaram a especular, neste momento, pelo aumento das disparidades depois de um breve interregno, entre 1970 e 1985, de convergência regional e até mesmo a temer pela existência de um fenômeno novo, o da fragmentação da nação,

6. Orçamento fiscal e da seguridade.

em face dos movimentos de abertura da economia brasileira para o exterior com as economias mais aptas colando-se às dinâmicas do comércio externo e o Estado ausentando-se de produzir orientações de redução das desigualdades e até mesmo da promoção de políticas de desenvolvimento regional (Cano, 1995; Pacheco, 1998).

No início da década de 2000, tanto o cenário macroeconômico interno quanto a situação externa da economia brasileira foram alterados no contexto de alto crescimento da economia mundial, o que permitiu a retomada da capacidade de intervenção do Estado brasileiro em políticas de desenvolvimento, inclusive as regionais. A partir de 2003, uma nova proposta de política de desenvolvimento regional passou a ser construída no governo federal. Desta vez, procurou-se superar algumas das principais limitações das políticas anteriores relacionadas: *i)* às dificuldades para a efetivação de um processo de convergência das rendas *per capita* estaduais; *ii)* à recorrente concentração dos recursos da política regional nas grandes áreas metropolitanas das regiões Norte e Nordeste; *iii)* à incapacidade de atender adequadamente às necessidades de desenvolvimento das populações do semiárido nordestino; e *iv)* à reconhecida inadequação das propostas de industrialização, baseadas nos modelos do Sudeste e do Sul, para as sub-regiões da Amazônia brasileira.

Com inspiração na experiência regional da União Europeia, cuja ênfase estava na compreensão multiescalar da dinâmica territorial e na noção de identificação e fortalecimento das vantagens competitivas regionais, a nova política regional – a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I) – ganhou vida própria em 2007. Segundo a norma que a institui, o Decreto nº 6.047/2007,[7] a PNDR tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e as ações federais no território nacional (atendendo ao disposto no inciso III do Artigo 3º da Constituição).

Como proposição diretiva, a PNDR, em suas fases I e II, vem se abrindo em torno a um leque de princípios orientadores relacionados com transparência, participação social, transescalaridade territorial, multidimensionalidade e transversalidade das políticas. Daí que sua área de abrangência tenha sido alargada, trazendo-lhe novos desafios do ponto de vista de sua eficácia e eficiência, bem como de sua capacidade de mobilização de recursos.

Tendo como áreas prioritárias o semiárido nordestino, os centros urbanos localizados nas faixas de fronteira e as regiões integradas de desenvolvimento do Distrito Federal e entorno (Ride/DF), de Petrolina-Juazeiro e de Teresina-Timon, suas novas preocupações passam a se dirigir também para cobrir, entre outras, demais regiões do país que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de migração. Na verdade, seus novos objetivos incluem a promoção de convergência de rendas *per capita* (segundo critérios estabelecidos); a promoção de competitividade produtiva; a agregação de valor e diversificação econômica em regiões que apresentam forte especialização na produção de *commodities* agrícolas e/ou minerais; e o fortalecimento da rede de cidades médias.

Contando apenas com os limitados recursos dos fundos constitucionais para o desenvolvimento regional (FCO, FNO e FNE) e alguns incentivos fiscais, a PNDR depara-se com restrições incontornáveis para atuar adequadamente sobre os amplos objetivos por ela delineados. Uma limitação foi a não implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento

7. Disponível em: <http://goo.gl/gXU8AJ>.

Regional (FNDR), além das ações pontuais da política com baixa coordenação com os governos subnacionais e pouca capacidade de transformar a dinâmica regional. Nesta perspectiva, o problema (e a solução) se repõe: em larga medida, o sucesso da política regional passa a depender das políticas nacionais universais ou setoriais.

Quanto às orientações de políticas nacionais no território, a capacidade de intervenção governamental no país foi substantivamente modificada neste início de século XXI, principalmente a partir de 2007, quando o governo federal instituiu e passou a executar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Seu propósito (do programa) central foi o de aumentar a taxa de acumulação da economia nacional, por meio da elevação do investimento público em infraestrutura econômica (rodovias, portos, aeroportos, energia, comunicações) e habitação.

Nos anos imediatamente subsequentes, em face da desaceleração da economia mundial e da crise financeira internacional ocorrida em 2008 e 2009, o PAC ganhou ainda mais importância como elemento da estratégia nacional de crescimento. Passou, entre outros, a contar com a firme disposição do governo federal na ampliação da oferta pública de crédito bancário, em contexto de retração de crédito do setor bancário privado, de maneira a garantir o financiamento dos investimentos planejados.[8]

As instituições públicas voltadas para o desenvolvimento regional acompanharam bem de perto esse novo ativismo fiscal do governo federal e passaram a contribuir mais fortemente para o esforço nacional de crescimento. Os fundos constitucionais, por exemplo, tiveram uma significativa ampliação de seus desembolsos no período: o FNO passou de 1,0% do produto interno bruto (PIB) da região Norte, em 2005, para 1,3%, em 2010; o FNE, por sua vez, passou de 1,6% do PIB da região Nordeste, em 2005, para 2,1%, em 2010; e o FCO passou de 0,8% do PIB da região Centro-Oeste, em 2005, para 1,2%, em 2010.

Comparada a magnitude dos recursos da política regional explícita com outros recursos de políticas setoriais e/ou mesmo de programas sociais vê-se, entretanto, como quaisquer trajetórias de mudanças estruturais nas regiões de menor desenvolvimento somente ocorrem no período recente por força destas últimas.

A tabela 1, apresentada a seguir, traz elementos que permitem aquilatar essa dimensão da intervenção governamental nas regiões. Foram selecionados três tipos de instrumentos de políticas federais com impactos diferenciados, mais representativos, no território em que atuam: *i)* os fundos constitucionais de financiamento das regiões, representando os recursos, por excelência, da política regional explícita; *ii)* os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), representando os recursos de política setorial nacional; e *iii)* os recursos de dois programas sociais representativos: o Programa Bolsa Família (PBF) – gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) – e os benefícios de prestação continuada – do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) –, os quais são destinados a pessoas e famílias, na forma de transferências unilaterais de renda.

8. A participação do setor bancário público na oferta total de crédito do país passou de 36,7%, em 2005, para 41,8%, em 2010, e 56,1%, em 2013. Ao mesmo tempo em que a oferta total de crédito (pública e privada) ampliava-se de 31,2% do PIB brasileiro, em 2005, para 46,4%, em 2010, e 51,2%, em 2013 (BCB, 2005; 2010; 2013).

TABELA 1

Recursos de política pública com impactos regionais – fundos constitucionais de desenvolvimento, desembolsos do BNDES, PBF e benefícios de prestação continuada – regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (2000-2006/2007-2012)

(Valores acumulados nos períodos, em R$ bilhões de 2012)

Região/períodos	Fundos constitucionais (A)	Desembolsos (B)	Recursos para investimento (A + B) = (C)	Programas sociais (D)	**Totais (C + D)**
Nordeste	FNE	BNDES	FNE + BNDES	PBF + BPC	**Subtotal Nordeste**
2000-2006	26,0	47,5	73,5	30,2[1]	**103,7**
	(25,1%)	(45,8%)	(70,9%)	(29,1%)	**(100,0%)**
2007-2012	63,9	104,6	168,5	97,3	**265,8**
	(24,1%)	(39,4%)	(63,5%)	(36,6%)	**(100,0%)**
Norte	FNO	BNDES	FNO + BNDES	PBF + BPC	**Subtotal Norte**
2000-2006	13,2	18,3	31,5	6,8[1]	**38,3**
	(34,4%)	(47,8%)	(82,2%)	(17,8%)	**(100,0%)**
2007-2012	16,6	63,1	79,7	26,7	**106,4**
	(15,6%)	(59,3%)	(74,9%)	(25,1%)	**(100,0%)**
Centro-Oeste	FCO	BNDES	FCO + BNDES	PBF + BPC	**Subtotal Centro-Oeste**
2000-2006	6,2	11,1	17,3	4,5[1]	**21,8**
	(28,5%)	(50,9%)	(79,4%)	(20,6%)	**(100,0%)**
2007-2012	11,9	29,0	40,9	16,3	**57,2**
	(20,8%)	(50,7%)	(71,5%)	(28,5%)	**(100,0%)**

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Dados das transferências do PBF apenas para os anos de 2004-2006.

Os dados foram recortados em dois subperíodos, de 2000 a 2006 e de 2007 a 2012, de maneira a demonstrar a mudança de orientação e de magnitude na intervenção governamental em meados da década passada e, principalmente, depois da criação e paulatina execução do PAC, a partir de 2007. Verifica-se, inicialmente, o elevado ritmo de expansão do volume de recursos aplicados em cada uma das três regiões entre o primeiro e o segundo subperíodos analisados. No Nordeste, o volume total de recursos elencados foi multiplicado 2,5 vezes. Na região Norte, o crescimento foi de 2,8 vezes, e na região Centro-Oeste, a expansão foi de 2,6 vezes.

Nas três regiões, a parcela exclusiva dos recursos explícitos da política regional diminuiu relativamente às demais fontes de recursos comparadas, embora os montantes absolutos não se tenham reduzidos entre um e outro período. No Nordeste, o FNE representou 25,0% do total acumulado do período 2000-2006 e recolheu-se para 24,0%, nos anos 2007-2012. Na região Norte, o FNO passou de 34,4%, em 2000-2006, para 15,6%, em 2007-2012; e na região Centro-Oeste, o FCO saiu de 28,4%, em 2000-2006, atingindo 20,8%, em 2007-2012.

É significativo salientar as diferentes dimensões macroeconômicas que as distintas políticas (e seus recursos) operam no território. De um lado, os recursos dos fundos constitucionais regionais e os desembolsos do BNDES destinam-se, majoritariamente, ao financiamento de empreendimentos produtivos; portanto, são recursos que visam ao financiamento da demanda de investimento nas regiões em que são aplicados. De outro lado, os recursos

escolhidos da política social que, ao se destinarem diretamente aos cidadãos e às famílias, representam financiamento da demanda de consumo nas regiões.

Na região Nordeste, o montante acumulado de recursos destinados à demanda de investimento mais que dobrou entre os dois períodos, passando de R$ 73,5 bilhões para R$ 168,5 bilhões (valores reais de 2012), entre 2000-2006 e 2007-2012, respectivamente, e contribuiu sobremaneira para a expansão do tecido produtivo regional. Também na região Norte os recursos para a expansão dos empreendimentos produtivos passam de R$ 31,5 bilhões para R$ 79,7 bilhões entre os períodos. No Centro-Oeste, há também duplicação de aplicação de recursos que passaram de R$ 17,3 bilhões para R$ 40,9 bilhões.

Portanto, sobressai, da análise da tabela 1, a evidência da importância dada pelo governo federal, nos anos recentes, para a ampliação e modificação das estruturas produtivas regionais por meio de um *mix* de instrumentos de políticas composto por crédito para financiamento da dinâmica do investimento produtivo e por transferências de renda a famílias visando alterar a dinâmica do consumo regional. São elementos que contrariam teses correntes de que a tônica da intervenção governamental teria se centrado majoritariamente na expansão do consumo agregado das economias regionais. Ambos, o consumo e o investimento, foram motivo de fortalecimento por parte do governo federal.

Na esfera estadual de governo, estudos recentes continuam a assinalar o reduzido poder de implementação de estratégias de crescimento. Os governos estaduais apresentam baixa autonomia de geração de arrecadação tributária e passaram a depender fortemente das orientações e dos recursos federais para sobreviver. Em particular, o investimento tem permanecido em níveis deprimidos por toda esta última década. Enquanto o governo federal e suas estatais realizaram investimentos da ordem de 1,59%, 1,79% e 3,21% do PIB, respectivamente, em 2000, 2005 e 2010, os governos estaduais responderam, nos mesmos anos, por 0,87%, 0,85% e 1,19%.

Premidos, de um lado, pelo peso do endividamento junto ao governo federal e, de outro, pelas crescentes vinculações constitucionais para o uso de recursos próprios e de transferências recebidas do governo federal, os governos estaduais têm se ressentido de baixa capacidade de definição de estratégias próprias de desenvolvimento. Suas contribuições, neste cenário, para a redução dos desequilíbrios regionais permanecem limitadas ou inexistentes (Monteiro Neto, 2014).

Quanto às dinâmicas territoriais recentes, de maneira sintética, cabem apenas apontar rapidamente algumas das trajetórias recentes de variáveis relevantes para o entendimento da questão regional, na última década, em face das opções estratégicas tomadas pelo governo federal, entre elas o PAC. O que vem a ocorrer na dinâmica da população e da produção, por exemplo, é de crucial relevância para a compreensão do quadro presente.

A composição regional da população brasileira seguiu, nesta última década, a trajetória de longo prazo de queda relativa da participação da região Nordeste no total nacional da população, passando de 28,1%, em 2000, para 27,8%, em 2010. As regiões Norte e Centro-Oeste, por outro lado, constituem-se em áreas de permanente expansão populacional, com suas participações no total nacional elevando-se de, respectivamente, 7,6% e 8,3%, para o Norte, e 6,9% e 7,4%, para Centro-Oeste, entre 2000 e 2010. Nestas duas regiões ganhadoras de população, dois movimentos internos têm sido identificados: um está relacionado à expansão da população das capitais dos estados e o outro é ligado ao crescimento da população e dos fluxos migratórios para a formação de cidades médias, bases do agronegócio para exportação.

Quanto à distribuição territorial do produto interno bruto, as mudanças fizeram-se notar em apoio ao aumento da participação das regiões de menor desenvolvimento. É a região Centro-Oeste, entre as três, aquela que mais alarga sua participação no total da economia nacional. Conforme dados das contas regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2000 e 2012, a região Norte aumentou sua participação no total da economia nacional em 0,7 ponto percentual (p.p.); a região Nordeste aumentou, no mesmo período, 0,5 p.p.; e a região Centro-Oeste teve ganho de 2,9 p.p.[9]

A melhoria obtida, no contexto nacional, pelas três regiões de menor desenvolvimento relativo não permite que se afirme categoricamente pela existência de um processo de convergência de rendas *per capita* no país. Resende *et al*. (2014) apontam que a velocidade da convergência tem se mostrado tão lenta que a região Nordeste levaria cinquenta anos – considerando uma taxa de crescimento anual do PIB *per capita* de 3,12%, entre 2000-2010, no Nordeste, e de 1,81%, no mesmo período para o Brasil – para convergir para 75% do PIB *per capital* nacional. A região Norte, contudo, teria um tempo bem menor, de apenas quatorze anos, para convergir para 75% da média do PIB *per capita* do país.

Novas configurações territoriais para a dinâmica da população e do PIB estão em curso em escalas municipais. Resende *et al*. (2014) apontam, além disso, para o crescimento vigoroso das cidades médias no Brasil. Analisados os municípios brasileiros segundo a classificação de tamanho de população em cinco faixas – *i)* até 50 mil habitantes; *ii)* de 50 mil a 100 mil habitantes; *iii)* de 100 mil a 500 mil habitantes; *iv)* de 500 mil a 1 milhão de habitantes; e *v)* mais de 1 milhão de habitantes – verificou-se que as taxas médias de crescimento do PIB total, no período 2000-2010, são mais elevadas nas três faixas de tamanho inferior de população: por ordem, os municípios da primeira faixa (até 50 mil habitantes) tiveram crescimento médio de 4,54%; os da segunda faixa cresceram à taxa de 4,04% anuais; e os da terceira faixa cresceram à taxa de 4,43% anuais. Somente estas três faixas de municípios apresentaram aceleração econômica em ritmo superior à média do crescimento do PIB do conjunto dos municípios brasileiros, que foi de 3,65% ao ano (a.a.) no período.

Ainda utilizando o mesmo recorte de faixas de tamanho da população, o estudo mostra, para cada faixa, a taxa média de crescimento da população dos municípios nela inclusos. Os resultados apontaram para menores taxas de crescimento nas faixas de extremo inferior (até 50 mil habitantes) e superior (mais de 1 milhão de habitantes): a faixa inferior, com expansão populacional de 0,85% a.a., entre 2000-2010; e a faixa superior, com taxa de 1,03% a.a., no mesmo período. Configurando a outra ponta da tendência estão as três faixas intermediárias de tamanho de população em que as taxas de crescimento são mais elevadas: na faixa dois (de 50 mil a 100 mil habitantes), a taxa foi de 1,38% a.a.; na faixa três (de 100 mil a 500 mil habitantes), a taxa foi de 1,59%; e na faixa quatro (de 500 mil a 1 milhão de habitantes), a taxa foi de 1,25% a.a.

Estão, portanto, nos municípios de população entre 50 mil e 500 mil habitantes, as maiores taxas de crescimento da população e do PIB, entre 2000 e 2010. Configura, assim, um padrão distinto de décadas anteriores, quando a dinâmica populacional e produtiva no território brasileiro esteve fortemente concentrada nas regiões metropolitanas.

9. A região Centro-Oeste tem como base de sua economia o agronegócio para a exportação. Em produtos como milho, soja, cana-de-açúcar, algodão e sorgo, a região já aparece nos primeiros lugares do *ranking* da produção nacional. Adicione-se à agropecuária a elevada expansão da produção mineral em cobre, níquel, calcário, água mineral, ouro, diamante e ferro-nióbio.

Tratando-se do desafio à vista, como fortalecer o papel da PNDR no contexto das políticas nacionais? O momento atual, em 2015, já aponta para um clima de contenção de gastos governamentais e trajetória recessiva da economia nacional. Neste contexto, os volumes de recursos das políticas nacionais – sejam as destinadas ao setor produtivo – BNDES, Banco da Amazônia (Basa), BNB, Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF) –, sejam as políticas sociais – tendem a diminuir consideravelmente.

O governo federal, em função de compromissos políticos e de escolhas redistributivas, tenderá a manter, ao menos em patamar estabilizado, os recursos destinados às políticas sociais. Entretanto, poderá defrontar-se com a necessidade de reduzir as aplicações de recursos ao setor produtivo. O crescimento elevado da dívida pública no último ano tem pressionado o aumento da taxa de juros, a redução dos prazos de financiamento e até mesmo a redução do valor dos empréstimos. Deste modo, bancos públicos terão capacidade mais limitada para o financiamento: o BNDES deverá reduzir seus desembolsos ao setor privado; a CEF tenderá a diminuir o financiamento habitacional com efeitos negativos sobre o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV); e o BB também poderá limitar, entre outros, o financiamento agrícola. Adicionalmente, os bancos de desenvolvimento regionais (BNB, Basa) terão sua fonte de recursos para os fundos constitucionais – a base de arrecadação do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – reduzida, o que afetará sua capacidade de empréstimo.

Se os gastos sociais puderem ser mantidos, parte da renda regional poderá ser preservada. Contudo, o que poderá acontecer com os gastos destinados ao investimento empresarial? A redução destes últimos tenderá a diminuir a taxa geral de investimento nas regiões de menor desenvolvimento, com repercussões negativas sobre a trajetória de crescimento. O (lento) processo (em curso) de convergência do PIB *per capita* tenderá a ser ainda mais retrasado.

Em tempos de recursos mais limitados, surge como esforço inescapável garantir melhor efetividade e eficiência na utilização dos recursos existentes. Neste caso, a coordenação de políticas públicas distintas com rebatimentos no território apresenta-se como imprescindível. A dimensão referida à coordenação não deve se limitar apenas aos aspectos setoriais das políticas nacionais, mas também ao nível de coordenação federativa dessas políticas.

Nesse sentido, a busca por um maior equilíbrio regional deve fazer parte dos objetivos da construção de um novo pacto federativo no país. A compatibilização entre as capacidades fiscais e administrativas dos entes federativos e as suas atribuições na oferta de bens e serviços para a sociedade deve ser mais bem equalizada. As fortes distorções existentes na captação e na distribuição de recursos fiscais criam impactos perversos na possibilidade de uma ação pública coordenada e cooperativa, com objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais persistentes no país.

Para o tratamento da questão regional, a dimensão dos problemas de desequilíbrios de renda e produto, bem como os esforços de sua superação, exigem atenção especial para a existência de vazamentos interregionais de renda/produto. Para conter ou reduzir a magnitude das saídas de renda de uma região pobre para uma rica, os governos tendem (ou se esforçam) a coordenar políticas para: *i)* capturar recursos de políticas redistributivas (políticas sociais), originalmente destinados à melhoria do bem-estar de populações pobres ou miseráveis para que, uma vez gastos pela população, sejam mais intensamente transformados em investimento nas próprias regiões recebedoras; *ii)* canalizar recursos para o investimento nas regiões de menor desenvolvimento, não apenas para o fortalecimento do setor empresarial

(por meio do crédito), como também para a ampliação da dotação geral de infraestrutura que permita o aumento da competitividade regional; *iii)* induzir estratégias de desenvolvimento que maximizem os recursos conjuntos de investimento dos governos central e subnacionais; e *iv)* utilizar os recursos explícitos da política regional de maneira que sejam aditivos, evitando financiar atividades que seriam financiadas de qualquer forma.

Um grande desafio para a PNDR, no horizonte próximo, caracterizado por maiores restrições de recursos, tende a ser o de priorizar as questões, os enfrentamentos e as soluções mais relevantes.[10] É emblemático concluir pela riqueza de soluções e apontamentos da experiência de tratamento da questão regional no Brasil, desde os anos 1950. Se os resultados de convergência regional dos PIBs por habitante, induzidos pelas políticas regionais, *grosso modo*, não se mostram satisfatórios, as regiões-alvo da política, contudo, foram definitivamente ligadas ao mercado nacional e passaram a se expandir sob estímulo deste último. Não há mais, vistas sob a escala macrorregional, regiões deprimidas e/ou decadentes no país. Há, sim, regiões com retraso relativo.

Dito isso, pode estar aberta a oportunidade para que a PNDR II debruce-se mais afirmativamente pela definição de estratégias de competitividade de subespaços regionais, por meio do fortalecimento da diversidade de ativos existentes no território – o que significa, entre outros motivos, apoiar mais intensamente setores baseados em conhecimento, em biodiversidade e em energias renováveis, estratégia que alarga o campo de possibilidades do desenvolvimento sustentável nas regiões, ao mesmo tempo em que abandona paulatinamente a estrada longamente perseguida até o momento, qual seja, a de atuar na questão regional apenas com uma visão compensatória e de minoração de disparidades.

Se, além disso, são as políticas nacionais em sentido amplo que fizeram e fazem real diferença na promoção do desenvolvimento regional, então é sobre estas que as pontes de ligação com a política regional explícita devem ser, de maneira enfática, fortalecidas, ainda mais no atual momento recessivo da economia brasileira, quando as demandas inerciais dos habitantes das regiões mais ricas por recursos públicos tendem a se sobrepor a vozes mais fracas dos cidadãos das regiões de menor desenvolvimento.

É claro que essa não pode ser apenas uma tarefa, a de criar pontes da política regional com as nacionais, a ser enfrentada exclusivamente pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e suas instituições vinculadas. Pelo contrário, deverá ser exercício do governo central alargar a compreensão do significado e impacto que as diversas políticas setoriais nacionais têm sobre o desenvolvimento das regiões. Poderá fazer enorme diferença para a mudança de compreensão do governo federal com relação à questão regional, a atuação mais incisiva dos governos subnacionais quanto a uma maior participação e a um maior envolvimento no desenho e na execução da política regional de desenvolvimento, tal como manifestado no primeiro processo conferencial para discussão da PNDR, realizado entre 2012 e 2013, pelo MI.

10. A limitação de recursos foi amplamente reconhecida pelo Ministério da Integração Nacional (MI), no âmbito do processo conferencial para a revisão da política e construção da PNDR II. Ver Alves e Rocha Neto (2014).

REFERÊNCIAS

ALVES, Adriana M.; ROCHA NETO, João Mendes. Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil – relatório anual de 2005**. Brasília: BCB, 2005.

_____. **Boletim do Banco Central do Brasil – relatório anual de 2010**. Brasília: BCB, 2010.

_____. **Boletim do Banco Central do Brasil – relatório anual de 2013**. Brasília: BCB, 2013.

CANO, Wilson. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 23., Salvador, 1995. **Anais...** Brasília: Anpec, 1995. v. 2.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.

PACHECO, Carlos A. **Fragmentação da nação**. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

RESENDE, Guilherme *et al*. Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil. *In*: _____. (Org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise de seus impactos regionais. Brasília: Ipea, 2014. v. 1.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARVALHO, Otamar. Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 295-310, 2014.

OBSERVAÇÕES SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) A PARTIR DE ANÁLISE QUALITATIVA

João Carlos Ramos Magalhães[1]

Este ensaio avalia o processo de desenvolvimento regional e a influência da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em dezoito municípios localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, a partir da análise de entrevistas a atores locais-chave para a construção e a execução de políticas de desenvolvimento nesses municípios e nessas regiões de entorno, em especial a seus secretários municipais. Estas entrevistas fizeram parte de uma grande pesquisa realizada pelo Ipea em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI), em que parte de seus resultados já foi publicada em Ipea (2015). Questionário foi formulado para abordar aspectos que afetam a dinâmica regional brasileira e para avaliar se os objetivos da PNDR têm sido atingidos.

A PNDR propõe elaborar e conduzir projetos para reduzir as desigualdades inter e intrarregionais, por meio da ativação de potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras e da distribuição das atividades produtivas e dos bens e serviços públicos no território. Esta política recorta o território[2] para construir um referencial nacional comum a ser utilizado pelo MI para articular as políticas setoriais entre os ministérios e envolver todos os entes federados, forças sociais relevantes e setores produtivos. A construção de consensos entre a sociedade e os três níveis de governo, mediante a combinação entre políticas "de baixo para cima" e "de cima para baixo", além de aumentar a coesão socioeconômica e a integração territorial do país, facilitaria o alcance de seu principal objetivo.

1. Mestre em economia pela Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE) da Fundação Getulio Vargas (FGV). Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <joao.magalhaes@ipea.gov.br>.

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

O questionário abordou a importância dos principais instrumentos financeiros da política, como os Fundos Constitucionais de Financiamento, e dos incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Os municípios foram escolhidos por se localizarem em microrregiões prioritárias da PNDR ou por afetarem a dinâmica das desigualdades regionais brasileiras.

Alguns pontos tratam da baixa capacidade local em executar políticas de desenvolvimento. O primeiro ponto que se depreende da análise das entrevistas e que foi confirmado por todos os entrevistados é a importância crucial dos financiamentos e projetos federais para o desenvolvimento de seus municípios. Os recursos federais são essenciais para os orçamentos municipais que chegam a representar, por exemplo, 80% dos investimentos feitos na cidade de Arapiraca e 50% do orçamento de Crateús.

Grande parte dos secretários enfatiza que as deficiências em infraestrutura de transportes e energética só poderiam ser reduzidas por políticas federais. A primeira é importante na região Centro-Oeste, nas cidades com maior vocação agrícola, e na região Norte, em que as grandes distâncias são limitantes para a industrialização das cidades. Os secretários municipais de Sinop, Rio Verde, Rio Branco e Altamira ressaltam a necessidade de melhorar a infraestrutura de transportes para o escoamento de suas produções e para a viabilização dos investimentos em indústrias de suas regiões. A infraestrutura energética é um grande entrave para os territórios que pretendem direcionar seu desenvolvimento para a industrialização. Já os secretários de Rio Verde, Altamira e Boa Vista destacam deficiências na infraestrutura energética como os principais entraves para o desenvolvimento de seus municípios. Destaca-se o município de Boa Vista, que precisa importar energia elétrica da Venezuela por esta não estar interligada ao sistema nacional. Para o secretário deste município, grandes investimentos também deixam de ser feitos em sua região porque muitas áreas ainda têm sua propriedade indefinida entre agentes privados, União e estado.

A baixa capacidade dos municípios visitados em executar de forma autônoma estratégias de desenvolvimento não decorre apenas de suas restrições financeiras como da aparente ausência de planos locais de desenvolvimento. Quando questionados sobre instrumentos de apoio à atração de investimentos no município, a maior parte dos secretários citam apenas isenções fiscais ou doação de terrenos, sem mencionar quaisquer outras estratégias, como, por exemplo, políticas para o desenvolvimento de arranjos produtivos locais (APLs) ou programas de capacitação de mão de obra.

A prefeitura de Rio Branco também parece diferenciar-se da maior parte dos municípios entrevistados. Sua secretária cita as grandes injeções que o município recebe via programa de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e dos programas federais de saúde e educação, mas lembra que a construção de políticas estruturantes, como BRs e grandes pontes para áreas remotas da Amazônia, vêm sendo realizadas pelo governo de estado. Para esta secretária, o delineamento do programa deve ser apenas uns 10% de cima para baixo devido à falta de conhecimento dos técnicos de Brasília das especificidades do local.

Nesse momento algumas críticas são feitas, como a do secretário de Arapiraca, que credita a existência e a eficácia dos convênios realizados entre o município e o governo federal à gestora de seu município, pois argumenta que falta "foco" ao governo federal. Para o secretário de Crato, a burocracia e a falta de orientação, aliadas a deficiências regionais, dificultam ou inviabilizam o acesso aos programas pelos pequenos e médios empreendedores.

O impacto das decisões federais no desenvolvimento dos municípios entrevistados também é ressaltado quando estes citam a queda nas receitas de seus municípios decorrente da decisão da política industrial de reduzir impostos para determinados setores. Também destacam a escassez de recursos financeiros diante da atual crise fiscal da União como o maior entrave para seus desenvolvimentos.

Quanto ao reconhecimento das instituições federais destinadas à redução das desigualdades regionais, o MI é citado apenas tangencialmente pelos secretários. Um secretário da região Norte entende que o MI tem atuado mais com relação às secas, enquanto outro da mesma região destaca a necessidade de aproximação do MI com o município. As prefeituras de Arapiraca e Rio Verde, além de não realizarem qualquer convênio com o MI, também desconhecem qualquer aplicação de recursos deste ministério em seus municípios.

Chamou atenção a decisão da secretaria de um município de cortar relações com o MI após ter incorrido em enormes custos políticos e administrativos com a organização e a participação em discussões entre suas equipes técnicas e vários atores convidados pelo município, como produtores e gestores de outros municípios e ministérios, para o desenho e a submissão de projetos, emendas para a construção de estímulos à produção e implantação dos territórios e consórcios por mais de três anos e nunca ter sido atendida pelo MI. A secretária municipal afirma ter iniciado este processo em resposta aos programas criados pelo MI e por não ter conhecimento da ausência de recursos financeiros deste ministério para a implementação dos convênios.

Também passam despercebidas pelas secretarias as atuações da Sudam e da Sudene, bem como do Banco do Nordeste (BNB) e do Banco da Amazônia (Basa). Existem depoimentos que chegam a enfatizar as tentativas fracassadas da prefeitura em trabalhar com estes bancos. O secretário de Arapiraca, além de desconhecer a atuação da Sudene, afirma que também não existem projetos integrados entre sua prefeitura e o BNB. A secretária de Rio Branco afirma que a prefeitura não recebe qualquer verba do Basa, e que este banco ignorou todos os pedidos que a sua prefeitura os encaminhou. Sua entrevista acrescentou que a Sudam é "outra desconhecida", e que chegam poucos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) para os empresários da região, pois a pequena produção trabalha com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Sobre as observações acerca da PNDR e dos fundos constitucionais de financiamento, os questionários abordam se vários objetivos propostos pela PNDR têm sido alcançados e tratam sobre o conhecimento desta política pelos entrevistados. Decorre-se da análise das entrevistas que o objetivo da PNDR em aumentar a coesão socioeconômica e a integração territorial do país mediante a construção de consensos entre a sociedade e os três níveis de governo não tem sido atingido. Grande parte dos secretários afirmou que seus municípios não realizam parcerias com os municípios vizinhos e com entidades locais, como empresas, organizações não governamentais (ONGs), grupos de moradores, microempreendedores etc. Alguns secretários, como o de Altamira, também ressaltaram a inexistência de parcerias com seus governos estaduais. E parte dos projetos intermunicipais citados busca apenas a solução de problemas correntes, como é o caso da construção de um aterro sanitário para o tratamento do lixo em consórcio entre Bonito e sete municípios vizinhos, bem como da cooperação que Sinop e Crateús fazem com municípios vizinhos para a ampliação da oferta de serviços de saúde.

Há também exemplos de insucesso, como o fornecido pela secretaria de Arapiraca, que buscou organizar parcerias público-privadas para a instalação de uma fábrica de farinha que absorveria matérias-primas de treze municípios vizinhos. Para o secretário deste município, este projeto falhou devido à falta de apoio dos governos estadual e federal. São poucas as parcerias intermunicipais decorrentes de estratégias de desenvolvimento micro ou mesorregional.[3] Crato participa de um consórcio com sete municípios para o desenvolvimento do turismo. A prefeitura de Rio Branco destaca-se por sua atuação na Associação dos Municípios do Acre (Amac), por oferecer apoio técnico e político para a elaboração e a execução de projetos em sua região e por participar em conselhos regionais para as áreas de habitação, de infraestrutura para os bairros, de produtores rurais para a comercialização de seus produtos e de empresários. Deste trabalho resultou o desenvolvimento da piscicultura nos municípios de entorno da cidade, com a implantação de uma fábrica de rações e de tratamento do pescado para a exportação ao Peru e à Bolívia.

Foi questionado aos secretários se o caminho ideal para a concepção de projetos e programas financiados pelo governo federal deve se iniciar pelo local – políticas de baixo para cima –, ou pelo governo federal – políticas de cima para baixo. Poucos secretários defenderam a primeira opção. E quanto a esta opção, o secretário de Arapiraca adverte que a prefeitura é obrigada a arcar com mais contrapartidas financeiras quando é ela quem submete o projeto. A maior parte escolhe a concepção em parceria. Entre estes, o secretário de Natal argumenta, no entanto, que a iniciativa e a liderança para planejar ações em sua região metropolitana, por envolver outros municípios e interesses do governo de estado, devam partir do governo federal. A maior parte dos secretários, como os de Boa Vista, Rio Verde, Arapiraca, Natal e Sinop, afirmam que os projetos federais executados em seus municípios são concebidos pelo município de forma a se adequar a programas e linhas abertas pelos ministérios.

A entrevista pediu aos secretários que discorressem sobre a importância da PNDR para o município. Grande parte dos entrevistados, no entanto, admitiu não conhecer a política. Entre aqueles que afirmaram conhecê-la, poucos comentaram sobre ela e parte dos comentários oferecidos limitara-se a definições teóricas ou descrições equivocadas da política. O secretário que ofereceu o relato mais significativo afirmou conhecê-la por ter residido oito anos em Brasília, quando trabalhara como representante de seu estado e acompanhara o trabalho da Secretaria de Desenvolvimento Regional. Este secretário afirmou ter aprovado alguns projetos no início de seu trabalho que articulavam produtores locais com a Secretaria de Desenvolvimento Regional, mas que nos quatro anos seguintes, após várias reuniões com a secretaria e idas mensais a Brasília, nada foi encaminhado pelo ministério.

Comentários importantes sobre a PNDR são extraídos de entrevista ao coordenador do Instituto Socioambiental de Altamira (ISA-Altamira). Este entrevistado ressalta problemas de medida na política, ao comparar territórios muito distintos apenas por seu nível de renda e dinâmica do produto interno bruto (PIB) e desconsiderar economias de subsistência e de escambo; condições socioeconômicas, como acesso a serviços públicos; e externalidades socioambientais, tanto positivas quanto negativas. Neste ponto cabe citar o caso de Toritama, município pernambucano com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio

3. Foram citadas algumas parcerias entre a prefeitura de Sinop e os governos do estado de Mato Grosso e o governo federal para o oferecimento de linhas de crédito a micro e pequenas empresas (MPEs); entre as prefeituras de Altamira e Bonito e ONGs; entre a prefeitura de Boa Vista, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e as federações da indústria e comércio; entre a prefeitura de Rio Verde e as associações comerciais e as entidades filantrópicas; e entre a prefeitura de Crato e ONGs, sindicatos e empresas locais.

(posicionado como 3.735 entre 5.565 municípios)[4] devido à sua alta renda *per capita*, mas baixíssimo nível educacional, pois seus jovens abandonam a escola cedo para trabalhar na indústria produtora de jeans. Seus moradores também convivem com a alta poluição do rio Capibaribe ocasionada por esta indústria. Este desconhecimento a desqualifica para desenvolver políticas de estimulo às dinâmicas econômicas locais.

A política também comete um erro grave no momento em que recorta o território apenas por dados populacionais: esta transforma em um ponto, caracterizado apenas por duas variáveis, municípios gigantes, como o de Altamira, que possui 159.695,938 km², área esta que ultrapassa vários países como Portugal, Islândia, Irlanda e Suíça. A definição deste ponto advém de uma população que vive no núcleo urbano de Altamira, que representa menos de 3% de seu território, e desconsidera todos os potenciais ambientais e humanos do município que não são descritos por médias.

O ISA-Altamira ressalta a existência de um público que vive nas reservas extrativistas do rio Iriri, do Riozinho do Anfrísio, do rio Xingu e de outros extrativistas dispersos fora e acima do rio Xingu, região do Porto Maribel, ao longo e abaixo do rio Iriri e dispersos acima e na reserva extrativista do rio Iriri. Esta região totaliza em torno de 1.000 km de rios. Esta população, que provavelmente não aparece em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dado seu pequeno número, por grande parte de suas produções serem para subsistência e por dificuldades de cadastro, é extremamente importante para a economia da região Norte, dado o conhecimento acumulado de como produzir naquele terreno, por lá habitarem há quase um século, e que vem sendo absorvido por grandes produtores rurais. Este entrevistado propõe que o recorte do território amazonense deveria se basear no desenho de suas bacias e microbacias, e em sua biodiversidade – flora e fauna –, que muda de acordo com as bacias.

Sobre os fundos constitucionais de financiamento, alguns secretários revelaram ter pouco conhecimento sobre eles, enquanto aqueles que os reconheceram foram unânimes em apontar que a aplicação destes recursos segue um princípio de mercado e, assim, não interage com as intenções de desenvolvimento regional de suas prefeituras e não se beneficia de qualquer conhecimento que as prefeituras poderiam adicionar.

Os entrevistados também não percebem a possibilidade de coordenar a atividade econômica local pela tentativa de incentivar suas empresas a contratarem financiamentos com recursos dos fundos, ou de criar políticas de desenvolvimento local que aproveitem os recursos dos fundos, como, por exemplo, políticas de incentivo e de fortalecimento de APLs. Ressalta-se que as prefeituras não percebem a operacionalização da política regional pelos bancos como uma ação direta da União e não relacionam estes recursos à atuação do MI.

O coordenador do ISA-Altamira afirma que as comunidades extrativistas que exercem atividades econômicas protetoras da floresta não recebem qualquer tipo de financiamento há mais de trinta anos. Ele lista alguns fatores explicativos: isolamento geográfico dessas comunidades extrativistas, inexistência de certidão de nascimento e posse irregular de terras que começou a ser reconhecida apenas há pouco tempo, com a criação das reservas extrativistas. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) inicia um processo de cadastro para que esta população possa acessar seus créditos iniciais e entrar no Pronaf, mas seus técnicos não têm recursos para abarcar distâncias territoriais tão extensas e

4. Disponível em: <http://goo.gl/3Zhpqd>.

formular projetos com logísticas que atendam aos beneficiários futuros. Este ator oferece um exemplo muito relevante desses custos: para cadastrar a população que vive em Riozinho do Anfrísio se gastaria 1.000 litros de gasolina em uma única viagem de ida e volta a Altamira e um mês em campo. Todo este custo, tempo e esforço para o trabalho, deixa de ser prioritário para o Incra quando se considera o tamanho da população beneficiada, que soma ao redor de 200 famílias. Estas famílias também não acessam o Programa Bolsa Família (PBF) e o Bolsa Verde, pois seus custos de deslocamento são mais altos do que os benefícios dos programas.

Algumas sugestões são consideradas para desconcentrar os recursos federais. Admitindo-se que os depoimentos colhidos nestas entrevistas tenham representatividade espacial e que, de fato, o MI tenha limitada relevância no perfil regional da aplicação dos recursos federais, ou seja, que a PNDR não tenha conseguido instituir a este ministério o papel de coordenador das políticas ministeriais no território nacional, torna-se importante avaliar à qual lógica atendem as aplicações federais.

Os secretários declaram que é essencial, para o que município realize e mantenha convênios com o governo federal, a contratação de um corpo técnico qualificado, que elabore e submeta projetos aos ministérios no momento em que os editais são abertos e na forma que atenda aos requisitos demandados, para que o município possa concorrer com os projetos submetidos por outros municípios. Esta condição impossibilita que municípios com poucos recursos realizem projetos com verbas federais que poderiam proporcionar retornos bem superiores aos custos, como é o caso descrito pelos secretários de Crato e Porto Velho. Enquanto os secretários de Sinop e Rio Verde mantêm equipes de servidores que apenas elaboram e submetem projetos ao governo federal, os secretários de Bonito e de Arapiraca citam o investimento contínuo em capacitação e em contratação de profissionais e descrevem o grande volume de tarefas que a manutenção destes convênios requer, como a coleta de dados para a elaboração de relatórios demandados pelos ministérios e por organismos como o a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o governo do estado.

Esses depoimentos revelam um governo federal que aloca recursos em resposta à qualidade da forma dos projetos recebidos, e não a uma política que direciona recursos para territórios mais necessitados ou que proporcionariam maiores retornos. Para melhorar esta distribuição espacial dos recursos, a secretária de Bonito sugere que os ministérios ofereçam aos corpos técnicos dos municípios mais necessitados cursos de capacitação sobre como participar de seus editais, mexer em seus sistemas e escrever os projetos.

Outra política importante, porém mais complexa, e que é uma demanda fundamental da PNDR, é a estruturação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, por meio do fortalecimento das instâncias supramunicipais e sub-regionais e dos comitês estaduais de gestão de políticas no território.

REFERÊNCIA

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Proposta de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR**: definição de metodologia para avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento e Fundos de Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

NOVA AGENDA URBANA NO BRASIL À LUZ DA HABITAT III

Ernesto Galindo[1]
Roberta Amanajás Monteiro[2]

Em outubro de 2016 na cidade de Quito, no Equador, ocorrerá a III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). A conferência objetiva renovar os compromissos políticos dos Estados sobre o tema do desenvolvimento urbano sustentável, avaliando os últimos vinte anos, considerando o combate à pobreza e detectando os desafios emergentes. Espera-se, assim, consolidar uma nova agenda urbana global.

No âmbito dos Estados-partes, foram inicialmente solicitados relatórios nacionais com a análise dos últimos vinte anos, apontando também diretrizes para os próximos vinte. No Brasil, coube ao Ipea, a convite do Conselho das Cidades do Ministério das Cidades (ConCidades/MCidades), a relatoria do documento brasileiro, nos termos da Resolução Administrativa nº 29, de 25 de julho de 2014.[3] Administrativamente, a parceria foi estabelecida externamente por um termo de execução descentralizada e internamente por meio de projeto de pesquisa alocado no plano de trabalho da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Além dos produtos já finalizados com o relatório nacional, eventos acompanhados e organizados e publicações diversas, o Ipea dedica-se no momento a elaborar um novo documento em conjunto com o ConCidades para pautar a discussão da nova agenda urbana.

Para entender a Habitat, é preciso saber que ela compõe um ciclo de conferências que ocorrem na Organização das Nações Unidas (ONU). Tais conferências englobam um conjunto de eventos temáticos, como direitos humanos, mulheres, meio ambiente, desenvolvimento e outros, que contribuem para a articulação de diferentes setores.

As conferências mundiais têm impactos importantes ao longo do tempo, tanto no âmbito global quanto no nacional e no local. Se considerarmos as conferências enquanto processo, podemos pensar em sua efetividade em diferentes aspectos (atores e efeitos) e escalas (global, regional e local).

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <ernesto.galindo@ipea.gov.br>.
2. Consultora do Ipea. *E-mail*: <roberta.monteiro@ipea.gov.br>.
3. Disponível em: <http://goo.gl/7BdSfL>.

O processo de participação, tanto preparatório quanto na conferência, mobiliza diferentes atores na sociedade, como agências internacionais, governo nacional, governos locais, movimentos sociais em torno de uma questão, possibilitando, assim, a construção de debates e o enfrentamento de desafios, na procura da superação desses problemas e na construção de novos consensos.

No que diz respeito aos efeitos, as conferências Habitat anteriores tiveram importância fundamental na mudança de abordagem mundial das questões urbanas. As agendas mundiais decorrentes das conferências influenciaram na afirmação de direitos e na efetivação de políticas públicas para a construção de cidades mais justas.

Nesse sentido, destaca-se, na Habitat I (Vancouver, Canadá, 1976), o reconhecimento pelos países da necessidade de estímulo a assentamentos urbanos sustentáveis, frente à urbanização acelerada, e, na Habitat II (Istambul, Turquia, 1996), o reconhecimento do direito à moradia adequada para todos, sem discriminação.

Na Habitat II, importante destaque foi dado à ampliação das participações nas conferências, possibilitando que governos locais e organizações sociais estivessem presentes, tornando-se um marco nos ciclos de conferências da ONU, na medida em que proporciona a construção de agendas abrangentes para todos os grupos sociais.

Até então, a participação nas conferências era restrita aos Estados, o que, de alguma forma, reduzia a diversidade de visões sobre uma realidade urbana. A multiplicidade de atores debatendo temas urbanos tornou consensos políticos finais mais plurais e em maior sintonia com as diferentes realidades vivenciadas no espaço urbano.

No Brasil, os efeitos da Habitat II podem ser percebidos na abordagem das perspectivas da questão urbana. Um exemplo significativo foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 26 de 2000,[4] cerca de quatro anos após a conferência, que incluiu o direito à moradia entre os direitos expressos na Constituição Federal de 1988 (Artigo 6º).[5] Dessa mudança legislativa, destacam-se dois efeitos: o direito à moradia torna-se um direito fundamental, passando, portanto, a ter que ser efetivado para todos, e passa a compor o rol dos direitos norteadores de todas as legislações e políticas públicas do Estado brasileiro.

Outro marco legal nacional formalizado pós-Habitat II foi o Estatuto da Cidade, que traz em seu bojo uma série de avanços, obrigações aos gestores públicos e explicitamente o direito à cidade sustentável, ainda que com recorte restrito ao acesso a serviços básicos.

O anúncio da III Conferência pela Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU) – Resolução nº 66/207, de dezembro de 2011[6] –, contribuiu e contribui, portanto, para abrir novas frentes de debate sobre temas urbanos no Estado brasileiro.

A iminência do reconhecimento formal de direitos na nova agenda urbana apresenta-se como uma oportunidade de superação de antigos desafios, ainda presentes nas cidades, e também dos novos, por meio da afirmação de direitos e da implementação de metas que se aproximam da realidade contemporânea.

Contemporaneamente, debate-se a elaboração de uma nova agenda urbana global frente aos desafios atuais do processo de urbanização. Para tanto, um conjunto de atividades e eventos de escala local, regional e global estão sendo realizados.

4. Disponível em: <http://goo.gl/AJXjWI>.
5. Disponível em: <http://goo.gl/A7Vw8n>.
6. Disponível em: <http://goo.gl/TMHmp5>.

Os temas a serem analisados nos relatórios dos Estados-partes foram regulamentados pela Resolução nº 24/2014 da United Nations Human Settlements Programme (UN Habitat).[7] São eles: *i)* questões demográficas urbanas; *ii)* planejamento urbano e territorial; *iii)* meio ambiente e urbanização; *iv)* governança urbana e legislação; *v)* economia urbana; e *vi)* habitação e serviços básicos.

O processo preparatório para a conferência no Brasil está sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do MCidades. A Resolução Administrativa nº 29 instituiu o Grupo de Trabalho Habitat (GT-Habitat) com ministérios, órgãos públicos federais e representantes dos segmentos do ConCidades, especialmente movimentos sociais, para subsidiar a elaboração do relatório. O Ipea envolveu-se nos trabalhos do GT para proceder à relatoria do Brasil.

O relatório brasileiro seguiu as recomendações da ONU quanto à participação e aos temas. A elaboração do documento foi norteada por diversas atividades com o GT-Habitat e com a sociedade em geral, de forma presencial e *on-line*.

Para dialogar com mais setores da sociedade, o principal instrumento utilizado foi a plataforma *on-line* <participa.br/habitat> – que dispõe de ferramentas interativas –, por meio da qual os usuários puderam debater e contribuir com o relatório.

Entre as atividades desenvolvidas no âmbito dessa plataforma, destacam-se: *i)* consulta pública: a sociedade respondia a um questionário que tem como referência as diretrizes temáticas da ONU. Esta consulta proporcionou entender como são percebidos pela sociedade os temas propostos e dimensionar a sua importância no cotidiano das vidas das pessoas na cidade, considerando as diversidades regionais e populacionais; *ii)* indicadores: foram também debatidos na plataforma os indicadores quantitativos e qualitativos utilizados no relatório; e *iii)* repositório: espaço em que os usuários da plataforma tiveram a oportunidade de encaminhar documentos relativos aos temas da Habitat.

Para além do *site* <participa.br/habitat>, houve também participação presencial envolvendo tanto o GT quanto outros setores da sociedade, no *Seminário Nacional Habitat III Participa BR,* em Brasília, no qual, por três dias, foram debatidos os temas do relatório que, ao final deste processo, serviu de colaboração para a construção do relatório final com a coordenação ativa do Ipea. O documento foi aprovado pelo GT-Habitat em 21 de agosto de 2015, seguido pela aprovação do ConCidades em 17 de setembro de 2015.

Outras atividades – para além dos relatórios dos Estados-partes – estão sendo construídas para consolidar a nova agenda urbana no âmbito global. Merecem destaque os documentos temáticos sobre habitação e desenvolvimento urbano sustentável elaborados por especialistas mundiais indicados pelos Estados-partes: os *issue papers*.

A finalidade dos *issue papers* é aprofundar a análise de questões importantes sobre temas urbanos para discussões na conferência que, após um processo de consulta, resultaram em documentos de *policy units*, conforme quadro 1.

7. Disponível em: <http://goo.gl/4tn7no>.

QUADRO 1

Compatibilização área/tema/política

Áreas	*Issue paper*	Unidades de políticas
1. Coesão social e da igualdade – cidades habitáveis	1. Cidades inclusivas (ao pró-pobre, gênero, juventude, envelhecimento)	1. Direito à cidade e cidades para todos 2. Sociocultural estrutura urbana
	2. Migração e refugiados em áreas urbanas	
	3. Cidades seguras	
	4. Patrimônio histórico e cultural urbano	
2. Estrutura urbana	5. Legislação urbana	3. Políticas urbanas nacionais 4. Governança urbana, capacidade e desenvolvimento institucional 5. Municipal de finanças e sistema fiscal local
	6. Governança urbana	
	7. Finanças municipais (urbanas)	
3. Desenvolvimento urbano	8. Ordenamento território e projeto urbano	6. Estratégia espacial urbana: mercado de terras e segregação
	9. Terras urbanas	
	10. Conexão urbano-rural	
	11. Espaço público	
4. Economia urbana	12. Desenvolvimento econômico local	7. Estratégias de desenvolvimento econômico urbano
	13. Emprego e subsistência	
	14. Setor informal	
5. Ecologia urbana e meio ambiente	15. Resiliência urbana	8. Ecologia urbana resiliência
	16. Ecossistemas urbanos e gestão de recursos	
	17. Cidades, mudanças climáticas e gestão de risco de desastres	
6. Habitação urbana e serviços básicos	18. Infraestrutura urbana e serviços básicos, incluindo a energia	9. Serviços e tecnologias urbanas 10. As políticas de habitação
	19. Transportes e mobilidade	
	20. Moradia	
	21. Cidades inteligentes	
	22. Assentamentos informais	

Fonte: ONU, disponível em: <https://goo.gl/NtzgZt>.

As *policy units* são documentos que apontam estudos, dados, práticas e desafios acerca de desenvolvimento urbano, assim como apontam recomendações técnicas, correlacionando temáticas vivenciadas em diversas cidades. O Brasil colaborou com críticas e sugestões a partir da realidade local para a construção dos *issues papers* e, também, das *policy units*.

Os documentos das *policy units* avançam na compreensão de questões mais contemporâneas relacionadas aos temas urbanos, em que pese ter uma correspondência entre grandes temas propostos pelos relatórios e as áreas temáticas resultantes nas *policy units*.

A evolução desses documentos (das seis áreas para os seis capítulos do relatório, dividido em 31 assuntos passando para os 22 *issue papers* e culminando nas dez *policy units*) passou por priorizações de temas distintos, mas alcançou em seu último formato (os *policy papers*) todos os temas tratados nas fases anteriores.

Apresentados os *policy papers*, observou-se comparativamente que o relatório do Brasil – seja por seguir a estrutura indicada pela ONU, seja por priorizar diferentes temas – abordou de forma tímida alguns dos temas dos *issues papers*, como o mercado de terras, o espaço público e a resiliência urbana, ainda que neste último caso aborde o tema similar dos desastres. Tampouco aborda de forma explícita as cidades inteligentes, os ecossistemas urbanos e os refugiados. As finanças municipais, o setor informal e o patrimônio cultural

são tratados também de forma limitada, ocupando-se apenas de uma parte das questões mais relevantes sobre eles.

Entretanto, observou-se que, diferentemente do relatório nacional, nos *policy papers* o trabalho informal, apesar de ter ganhado destaque especial no tema de economia urbana, não se vinculou à questão da juventude; o rural teve pouca apreciação, mais vinculada à terra, mas pouco tratou de produção alimentar e agricultura urbana e periurbana; e a poluição local foi esquecida em prol da emissão de gases de efeito estufa.

Além disso, interessa destacar que o tema das cidades inteligentes, visto com muito cuidado e ressalva pelo ConCidades em geral e pela sociedade civil em particular, parece ainda não ter deslanchado nem mesmo nas *policy units*. Uma nova acepção do termo está em discussão ao menos no Brasil, tentando dar uma roupagem mais participativa e efetiva do ponto de vista dos benefícios para a sociedade em geral e evitando o risco de soluções homogêneas e da captura por grandes empresas mundiais de tecnologia.

Dos temas abordados pelo relatório nacional, sugeridos pelos *issue papers* ou resumidos nos dez *policy papers*, pode-se dizer que o maior avanço que o Brasil teve nos últimos vinte anos no desenvolvimento urbano foram os marcos legais e as institucionalidades criadas. Ainda que não garantam a efetividade das políticas, as normas estabelecidas no período viabilizaram a criação de uma série de instituições e institutos legais, reforçando o tema no âmbito governamental e estabelecendo diretrizes participativas e democráticas.

De fato, ainda que se tenha muito a trilhar, o ambiente institucional propiciou o empoderamento da população, culminando em condições para maior participação nos processos consultivos e decisórios. Conselhos urbanos de diversas temáticas foram criados, processo de elaboração democrático direto ou representativo de planos diretores e, em alguns casos, até a instauração de orçamentos participativos. Audiências públicas, fiscalização por órgãos de controle externo, cobranças do Ministério Público e pressões populares estenderam-se pelo país.

Além disso, no contexto nacional recente, passou-se por um momento de confluências positivas, como aumento e alta taxa de formalização de emprego, aumento real do salário mínimo, expansão de programas sociais de renda, extensão da base previdenciária, incluindo a previdência rural e o crédito abundante (principalmente para a indústria automotiva). O crescimento econômico e a priorização de investimentos culminaram no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (a exemplo dos temáticos PAC Saneamento e PAC Copa – Mobilidade Urbana) e no Minha Casa Minha Vida (MCMV) – afetando o nível de investimento na infraestrutura urbana –, impulsionados também pelos grandes eventos esportivos sediados no Brasil.

Esse ambiente trouxe, entretanto, efeitos colaterais perversos ao desenvolvimento urbano. Como exemplo, cita-se o aumento do preço da terra gerando gentrificação e colocando a população cada vez mais longe e na periferia das aglomerações urbanas e regiões metropolitanas. O aumento da frota, principalmente de motos (com incremento de acidentes e congestionamentos), elevou o tempo de deslocamento diário da população acirrado também pelas maiores distâncias percorridas. O padrão de consumo da água, aliado às más gestões dos recursos hídricos, escancararam os limites da expansão urbana.

A percepção dos avanços, portanto, não ofusca a detecção de falhas e riscos constantes à sua efetividade. Para além dos efeitos colaterais citados, estão sob risco a representatividade

dos conselhos e sua efetiva atuação, a participação nos planos diretores e sua fiel consecução, a aplicação dos normativos legais e o planejamento urbano (atropelado pela agenda de investimento, principalmente federal).

Se na suposta situação de bonança já se apresentavam todos esses obstáculos, a conjuntura econômica e política atual do Brasil (inserida no contexto mundial de problemas socioeconômicos, devido ao Crash de 2008, e de recrudescimento das políticas sociais e da tolerância migratória, graças à preocupação com o terrorismo e à consequente migração de refugiados) induz ao vislumbre de um cenário negativo no curto e no médio prazos. Surge uma perspectiva de queda de preços de nossa principal pauta exportadora e sustento de muitos de nossos municípios (*commodities*: ferro, petróleo e soja), dúvidas quanto ao crescimento da demanda chinesa (grande comprador de nossas *commodities*), instabilidade política com o *impeachment* e a falta de governabilidade atual e em curto prazo, aumento de inflação, risco às políticas sociais, redução de investimento, crise fiscal (inclusive e principalmente municipal e estadual), retração do emprego, desaceleração da construção civil, aumento do tempo de aprovação e execução de obras, crise das grandes construtoras, crise na saúde (epidêmica).

Nesse contexto nacional e internacional, ao menos no curto e no médio prazos as perspectivas são desalentadoras, rebatendo na agenda urbana. Com sérios riscos de se cometer erros crassos, arrisca-se a supor o que esperar dos próximos vinte anos como temas relevantes relacionados à agenda de desenvolvimento urbano no Brasil. Para tal, usa-se como base a itemização consolidada dos assuntos indicados de forma mais detalhada nos 22 *issue papers* e nos 31 temas do relatório nacional. Poder-se-ia ter usado a análise itemizada dos *policy papers* (versão final das *policy units*), mas elas apresentam um nível de transversalidade e heterogeneidade de estrutura e organização que complexificam seu uso de forma mais sistemática em tópicos. Além disso, para acompanhamento a cada vinte anos, faz mais sentido usar uma estrutura mais particionada, ainda que cada um dos documentos de políticas tenha proposto indicadores que não necessariamente se rebatem direta e perfeitamente com as categorias específicas defendidas em sua estruturação. O quadro 2 resume análises do passado e "apostas" para o futuro.

As conclusões sobre a variação nos últimos vinte anos são praticamente todas derivadas do relatório nacional. As "previsões" são feitas assumindo-se totalmente o risco e com base na limitada visão de mundo que se tem hoje. O cenário desfavorável por vezes foi interpretado como oportunidade para elevar temas à agenda nacional, como o caso dos refugiados, do espaço público e das *smart cities*. No primeiro, frente à crise atual; no segundo, em uma aposta de ocupação das ruas pelos levantes e protestos que pode suscitar a apreensão da população pelo espaço que lhe é de direito. No caso das *smart cities*, a pouca importância dada pelo Brasil (e mesmo nos *policy papers*) não se deve à indiferença, mas ao posicionamento crítico à questão, que pode indicar uma contraproposta conceitual na adoção de um entendimento mais democrático e de uso da população para se apropriar da cidade.

Entre os temas já presentes na agenda, considera-se que cinco podem ter sua importância aumentada. A acessibilidade da cidade pelos idosos, em função da alteração prevista em nossa pirâmide etária, deve ser priorizada nos próximos vinte anos. Isso criará um mercado consumidor que terá cada vez mais força de pressão. Indiretamente, isso melhorará também as condições para as pessoas com deficiência e com dificuldade motora em geral. A consciência participativa é outra aposta, combinada com a já citada ocupação dos espaços públicos em uma referência direta à diversidade cultural e ao direito à cidade. As imposições ambientais já em curso, tanto no Brasil quanto internacionalmente, começaram a ter efeitos

em algumas cidades e se acredita que tendam a aumentar frente à escassez cada vez maior de recursos energéticos. Por sua vez, as epidemias, relacionadas em grande parte ao esgotamento sanitário e destino dos resíduos sólidos, devem elevar a importância do saneamento básico, que avançou nos últimos anos, mas tem um longo caminho a trilhar. Por fim, a história e o reconhecimento internacional têm demonstrado que somos legisladores acima da média na questão urbana, o que levaria a crer que assim continuaremos.

QUADRO 2

Vinte anos para trás e para frente: evolução e perspectivas da agenda urbana no Brasil

Categorização de temas pré-*policy papers* (37)	V	+ vinte anos			
		P	C	M	S
Garantir o planejamento e o projeto urbano sustentável.			X		
Aumentar a capacidade técnica para planejar e gerenciar as cidades.			X		
Melhorar a gestão da terra, inclusive o tratamento do espraiamento (*sprawl*) urbano.			X		
Espaço público.					X
Atender aos desafios da mobilidade urbana.		X			
Aumentar a produção de alimentos urbana e periurbana.			X		
Lidar com as conexões urbano-rurais.			X		
Lidar com a rápida urbanização.			X		
Migração e refugiados em áreas urbanas.					X
Atender às necessidades de jovens urbanos.		X			
Responder às necessidades das pessoas idosas e das pessoas com deficiência.				X	
Integrar gênero no desenvolvimento urbano.			X		
Aumentar a inclusão e a equidade social.		X			
Melhorar a segurança urbana.			X		
Cultura como eixo de desenvolvimento das cidades.			X		
Aprimorar a legislação urbana.				X	
Descentralização e fortalecimento de autoridades locais.			X		
Aprimorar a participação e os direitos humanos no desenvolvimento urbano.				X	
Melhorar o financiamento local municipal.		X			
Apoiar o desenvolvimento econômico local.		X			
Fortalecer e facilitar o acesso ao financiamento habitacional.		X			
Integrar a economia urbana na política nacional de desenvolvimento.			X		
Criar empregos e meios de vida decentes.			X		
Setor informal.		X			
Resiliência urbana.			X		
Ecossistemas urbanos e gestão de recursos.			X		
Poluição atmosférica.			X		
Redução de congestionamentos.		X			
Lidar com mudanças climáticas.			X		
Redução de riscos de desastres.			X		
Garantia de acesso sustentável à água potável.			X		
Garantia de acesso sustentável ao esgotamento sanitário e à drenagem.				X	
Melhoria do acesso a energias domésticas limpas.				X	
Melhoria do acesso a meios de transporte sustentável.		X			
Cidades inteligentes.					X
Melhoria do acesso à habitação adequada.		X			
Melhoramento de favelas e prevenção de favelização.		X			

Elaboração dos autores.

Obs.: V – variação nos últimos vinte anos (vermelho: piorou; verde: melhorou). Previsões para os próximos vinte anos: P – piora; C – continuidade; M – melhora; S – surgimento (entrada efetiva na agenda urbana).

Sobre os outros temas, não se tem expectativa de grandes melhoras ou atenções, seja porque a história nos induz ao pessimismo, seja porque os fatores que por ventura o tivessem feito evoluir não parecem se perpetuar, ao menos até onde a "vista alcança". Como exemplo do primeiro caso inclui-se a violência urbana, que a despeito de apresentar indícios de redução para alguns grupos sociais, acirra-se para os grupos que de forma discriminatória sempre foram as maiores vítimas no Brasil: jovens negros. Para citar um tema de recente comoção nacional, inclui-se nesta avaliação o tema da resiliência e da redução de risco de desastres. Se sequer em um momento de comoção se consegue avançar efetivamente em soluções, parece válido supor que dificilmente se avançará neste tema.

As finanças municipais, a inclusão social, as necessidades da juventude urbana, o setor informal e do desenvolvimento econômico local parecem já ter vivido dias melhores sob um contexto que não parece se sustentar no curto e no médio prazos. Além destes, apesar da aposta no saneamento (via o esgotamento, mais que os resíduos sólidos e o acesso à água), as outras áreas setoriais urbanas (habitação e transporte e mobilidade) talvez já tenham vivido seus tempos de glória, mesmo que de forma simplória simplifique-se o sucesso apenas ao volume de recursos. Do mesmo modo, a urbanização (traduzida literalmente aqui como melhoramento) de "favelas", tão em voga nos anos 1990 e 2000, parece ter perdido fôlego a cada década. O outro lado da moeda (prevenção de favelização) parece nunca ter se efetivado.

A habitação não deve manter por muito tempo os vultuosos valores que recebeu nos últimos anos e ainda vai gerar as consequências do atropelamento do planejamento pelo mero investimento, com impactos tanto na qualidade de vida no geral quanto nos graves problemas de mobilidade ainda a serem experimentados de forma mais acintosa.

Além dos efeitos colaterais da implantação despreocupada de moradias, o transporte urbano, apesar das diretrizes da nova lei, não dá indícios de que irá priorizar o transporte coletivo e não motorizado.

Essas "premonições" sombrias, como qualquer projeção que se preze, não serve para verificações futurológicas, mas para chamar a atenção sobre aonde se pode chegar ao seguir o caminho que se está tomando no momento. Ou seja, não intenta indicar uma bolsa de apostas para o futuro, mas viabilizar que se corrijam rumos com o válido desejo de se perseguir sempre o desenvolvimento urbano em busca do direito à cidade em sua acepção mais ampla.

PROBLEMAS ECONÔMICOS, SOLUÇÕES AMBIENTAIS

Adriana Maria Magalhães de Moura[1]
Júlio Cesar Roma[2]
Nilo Luiz Saccaro Júnior[3]

Como manter uma gestão adequada dos recursos naturais do país, como insumos fundamentais ao processo de desenvolvimento, diante dos atuais desafios econômicos? Quais as estratégias possíveis para se avançar na agenda ambiental, com a geração de incentivos econômicos que garantam a conservação e o uso sustentável do meio ambiente?

Em um contexto de crise econômica, com cenários de contração dos gastos públicos, busca-se rapidamente a porta de saída – a pressão é para produzir e consumir mais, no intuito de incentivar o crescimento. Nestes momentos, as políticas ambientais ainda são vistas como entraves ao desenvolvimento; tendem a ser colocadas em segundo plano e a ser alvo de contingenciamentos nos ajustes orçamentários. Além disso, a legislação ambiental pode ser pressionada; busca-se "flexibilizá-la", devido à anacrônica visão dicotômica que opõe meio ambiente ao crescimento econômico.

No entanto, momentos de crise exigem reflexões que possam orientar as melhores escolhas nos novos caminhos que precisam ser trilhados. Partindo-se do princípio de que a atividade econômica, a qualidade de vida e a coesão das sociedades humanas são profunda e irremediavelmente dependentes dos bens e serviços providos pelo meio ambiente, a degradação ambiental pode, de fato, ser um fator limitante ao crescimento econômico.

Assim, embora o meio ambiente não deva ser considerado apenas como provedor de materiais e receptor de resíduos, mas sim como um fator essencial para a manutenção de um conjunto de condições que tornam possível, inclusive, a existência de vida no planeta Terra, as questões econômicas deveriam considerar, necessariamente, os fatores relacionados à escassez crescente de recursos e à poluição gerada pelo sistema produtivo. Deste modo, a crise é uma oportunidade não apenas para fazer ajustes que irão acelerar a produção, mas para se repensar e reorientar os investimentos. Se aceitarmos sem restrições uma economia predatória, poderemos conviver com consequências negativas e

1. Mestre em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em avaliação de políticas públicas pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União (ISC/TCU). Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e coordenadora da Coordenação de Estudos em Sustentabilidade Ambiental (Cosam) deste mesmo instituto. *E-mail*: <adriana.moura@ipea.gov.br>.
2. Doutor em ecologia pela UnB. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea. *E-mail*: <julio.roma@ipea.gov.br>.
3. Mestre em ciências biológicas pela Universidade de São Paulo (USP). Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea. *E-mail*: <nilo.saccaro@ipea.gov.br>.

duradouras de suas ações. Diante desse conjunto de variáveis – crescimento demográfico, consequente pressão por serviços prestados pelo Estado e um contexto de restrições orçamentárias – tornam-se necessárias políticas ambientais e econômicas mais eficientes na gestão e no uso do nosso capital natural.[4]

Na atualidade, um dos principais problemas ambientais brasileiros está relacionado à gestão dos recursos hídricos – como observamos no recente colapso de abastecimento de água e nas baixas dos reservatórios utilizados para geração de energia elétrica em grande parte do país. A crise hídrica tem consequências para o abastecimento humano, assim como para a dessedentação dos animais, a indústria, a agricultura e a geração de energia – todos competindo pelos múltiplos usos da água. Neste sentido, é interessante notar que as regiões Sudeste e Sul são irrigadas sazonalmente pela evapotranspiração da Floresta Amazônica, os chamados "rios voadores". Ou seja, o desmatamento da Amazônia, que voltou a aumentar, contribui para a escassez hídrica nestas regiões. Assim, a gestão adequada de nossas abundantes florestas e biodiversidade associada é fundamental para a manutenção do regime hídrico, do suprimento energético do país e para o equilíbrio climático.

A gestão dos resíduos sólidos é outra questão que estamos longe de equacionar, visto que o país ainda não conseguiu sequer acabar com os lixões, enquanto nos países desenvolvidos esta é uma questão praticamente equacionada – o lixo é reaproveitável, sendo grande parte reciclada ou destinada à produção de energia ou outros insumos.

Nesse contexto, grandes desafios são colocados à efetivação das políticas ambientais brasileiras, como o Código Florestal e a Lei de Resíduos Sólidos, assim como para o enfrentamento de problemas críticos relacionados à escassez de recursos naturais. A seguir, abordamos brevemente alguns dos problemas enfrentados por estas políticas, buscando demonstrar que a gestão adequada dos recursos naturais minimiza riscos econômicos e traz inúmeras oportunidades de bons negócios para o setor produtivo. É possível conjugar a conservação ambiental com a geração de empregos e renda, em uma estratégia "ganha-ganha", na qual o setor privado deve ser incentivado a aproveitar o potencial de negócios relacionados a uma boa gestão dos recursos naturais.

O Brasil é extremamente rico em biodiversidade, possuindo pelo menos 13% de todas as espécies mundiais (Lewinsohn e Prado, 2006), muitas das quais existentes exclusivamente no país, e também a maior área de florestas tropicais do mundo (FAO, 2006). Esta, por sua vez, proporciona serviços ecossistêmicos e bem-estar para as populações humanas em todas as escalas geográficas.

Em termos locais, pode ser mencionado o uso direto da biodiversidade realizado por comunidades extrativistas, tais como pescadores, madeireiros, seringueiros, coletores de sementes e frutos, com graus variados de integração a um mercado predominantemente local. Em termos nacionais, apenas a produção extrativa brasileira – obtida a partir da coleta ou apanha de produtos como madeiras, látex, sementes, fibras, frutos e raízes, entre outros –, sem considerar o valor de outros serviços ecossistêmicos cuja valoração é mais complexa ou mesmo impossível em termos monetários, correspondeu a R$ 4,5 bilhões em 2013, ou cerca de 24% da produção primária florestal naquele ano (IBGE, 2014). Em escalas mais amplas, deve ser mencionada a regulação do clima e de fluxos hídricos realizada pelas florestas brasileiras. Nas disputas de uso do solo com atividades econômicas, porém,

4. O capital natural pode ser considerado como o estoque de recursos naturais existentes que geram um fluxo de serviços úteis aos seres humanos.

os benefícios da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos não são considerados nas decisões econômicas, devido à ausência de valores (monetários ou não) e de direitos de propriedade definidos desses componentes, o que contribui para a perda destes.

O modelo de desenvolvimento que o Brasil tem adotado historicamente e mantido nos dias atuais é um exemplo disso. Na primeira década deste século, acompanhando o aumento do preço das *commodities* nos mercados internacionais, houve grande crescimento de setores intensivos em recursos naturais, com destaque para a agropecuária e a indústria extrativa (Ipea, 2012b). Entre 1999 e 2010, o setor agrícola respondeu por 42,5% das exportações totais brasileiras, o que ressalta a importância do setor no comércio internacional e no saldo da balança comercial brasileira (Conceição e Conceição, 2014). No entanto, no mesmo período, houve elevadas taxas de desmatamento na Amazônia[5] e no Cerrado, o que pode ter resultado em perdas de biodiversidade e na redução da capacidade de fornecimento de serviços ecossistêmicos desses biomas.

É de se esperar que a forte desvalorização cambial apresentada pelo real recentemente intensifique pressões para a ampliação desse modelo exportador de *commodities*, com consequentes impactos sobre a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos brasileiros. Entretanto, o extrativismo sustentável também pode se aproveitar da atual alta do dólar, favorecendo – com baixo impacto ambiental – o desenvolvimento social de comunidades tradicionais. Conectar os extrativistas a novos mercados internacionais agregaria valor aos produtos da floresta, consolidando suas cadeias produtivas sem a necessidade de grandes investimentos financeiros, mas sim de um esforço de gestão das instituições governamentais envolvidas, de forma a trabalharem de maneira articulada.

Quanto a oportunidades econômicas no uso sustentável de florestas e da biodiversidade, estratégias para elevar o nível de sustentabilidade do modelo de desenvolvimento brasileiro passam, necessariamente, por uma maior valoração da biodiversidade e pelo fortalecimento de uma economia de base florestal. A Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei Federal nº 12.651/2012)[6] prevê a necessidade de proprietários de terras recuperarem a vegetação nativa situada em áreas de preservação permanente (APPs) e de reserva legal (RL), em que estas foram suprimidas em desacordo com a legislação. Embora os números variem, estima-se que o Brasil tenha cerca de 21 milhões de hectares de *deficit* de vegetação nativa situada em APPs e RL. Além disto, de acordo com dados do projeto TerraClass, obtidos até 2014, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) em parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), cerca de 23% da área desmatada na Amazônia (173,4 mil km²) consiste em áreas abandonadas (Embrapa e Inpe, 2016).

A recuperação desse passivo ambiental demandará o acesso dos proprietários a sementes e mudas de qualidade e com baixo custo, o financiamento do plantio de mudas, a instalação de

5. Segundo dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes) do Inpe, as taxas de desmatamento da Amazônia em 1999 foram de 17.259 km². Estas apresentaram uma tendência de aumento até 2004, quando atingiram um pico de 27.777 km². Desde então, elas têm apresentado uma tendência quase constante de queda, atingindo, em 2015, uma área estimada em 5.831 km². Essa redução decorreu, em grande parte, de ações do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), estabelecido pelo governo federal e em vigor desde 2004. Para o Cerrado, os últimos dados disponíveis do monitoramento realizado pelo Programa de Monitoramento do Desmatamento nos Biomas Brasileiros por Satélite, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (PMDBBS/Ibama), indicaram o desmatamento de 7.247 km² em 2011. Em ambos os casos, porém, as taxas podem ser consideradas elevadas, equivalentes, a título de comparação, ao desmatamento de uma área correspondente ao Distrito Federal, todos os anos.

6. Disponível em: <http://goo.gl/6Z1aA8>.

cercas e o fornecimento de assistência técnica. Para atender a essas demandas, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) propôs um Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg). O plano prevê ações ao longo de vinte anos, tendo como meta a recuperação de 12,5 milhões de hectares no período. Estima-se que a implementação de uma área inicial de 390.000 hectares, nos primeiros cinco anos, demandará investimentos da ordem de R$ 1,3 a R$ 1,9 bilhão, a serem custeados por meio de empréstimos a serem pagos, posteriormente, com a venda dos produtos e serviços ecossistêmicos das áreas recuperadas. Estima-se, ainda, que serão gerados entre 112 e 191 mil empregos rurais diretos.

Outra forma de fomentar uma economia que estimule a conservação e o uso sustentável da biodiversidade brasileira seria por meio da estruturação de cadeias de valor do extrativismo de produtos florestais não madeireiros, o qual já existe na atualidade, mas ainda atua de forma bastante precária e não se estende ao longo de toda a cadeia, na maioria das vezes restringindo-se à exportação de produtos *in natura*. O macrozoneamento ecológico econômico da Amazônia Legal indicava como produtos com potencial econômico os óleos fixos (utilizados na indústria farmacêutica e de cosméticos) e essenciais (utilizados principalmente na indústria de cosméticos), além de produtos voltados à saúde humana, como fitomedicamentos, nutracêuticos e dermocosméticos.

O uso econômico da biodiversidade pode dar-se, também, por meio da pesquisa biotecnológica sobre os recursos genéticos. O mercado farmacêutico mundial movimenta anualmente cerca de US$ 1 trilhão, com boas perspectivas de crescimento, principalmente nos países em desenvolvimento (IMS, 2014). Metade dos fármacos atuais foi desenvolvida com base em moléculas biológicas, uma proporção que pode chegar a 70% no caso de drogas anticâncer e antibióticos (UNU, 2005). Esses números exemplificam o potencial biotecnológico das espécies brasileiras.

Nesse sentido, o presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Cláudio Maretti,[7] também enfatizou que a discussão da biodiversidade como negócio é de fundamental importância para o desenvolvimento e a consolidação das unidades de conservação no país, que precisam deixar de ser vistas como algo que atrapalha o desenvolvimento econômico e passar a ser vistas como oportunidade de negócios, por meio do ecoturismo, do extrativismo regulamentado e de outras boas práticas.

Os tratados internacionais ambientais – principalmente a Convenção sobre Diversidade Biológica – exigem forte entrelaçamento entre os lucros obtidos e o desenvolvimento social de comunidades tradicionais envolvidas, juntamente à conservação dos ecossistemas de origem das espécies pesquisadas. É interessante notar que as regiões com maiores potencialidades são justamente algumas das mais pobres do país, como a Amazônia. A atividade de bioprospecção foi fortemente prejudicada ao longo dos últimos anos por um ambiente regulatório inadequado. Para esta atividade, portanto, o estímulo pode vir, mais do que de investimentos diretos, da construção de um ambiente regulatório adequado, com desoneração fiscal, o que atrairia capitais e não reduziria nenhuma receita de imediato, pois estaria favorecendo uma atividade praticamente nova.

A gestão de resíduos sólidos será um dos principais desafios para o Brasil nos próximos anos. A questão vem ganhando importância em razão do aumento considerável da geração de lixo – resultado das mudanças nos hábitos da população e do aumento da urbanização,

7. Simpósio Internacional de Negócios e Biodiversidade, VIII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba, 21 a 25 de setembro de 2015.

da renda e do consumo – o que pode gerar efeitos nocivos sobre o meio ambiente e a saúde pública. De 2010 a 2014, a produção de resíduos sólidos urbanos (RSU) no país cresceu em 29%. Em 2014, a geração total foi de 78,6 milhões de toneladas/ano, o que representa um aumento de cerca de 3% em relação ao ano anterior, índice superior à taxa de crescimento populacional no país no período, que foi de 0,9%, o que significa que estamos gerando mais lixo *per capita* – 387 kg/habitantes/ano (Abrelpe, 2014).

Enquanto aumentamos a geração de lixo, a gestão dos resíduos sólidos no país ainda permanece crítica, com um quadro de grande *deficit*. Extrair recursos naturais de um lugar e enterrá-los em outro pode parecer algo ineficiente do ponto de vista econômico; no entanto, é isto que o Brasil vem fazendo com a maior parte dos seus resíduos sólidos. O custo é alto, não apenas pelo desperdício de matéria-prima, mas pelos danos ambientais e à saúde pública.

Para lidar com esse problema, foi aprovada, em 2010, a Lei Federal nº 12.305,[8] que institui a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), a qual prevê uma série de ações que buscam solucionar o problema do manejo dos resíduos sólidos no Brasil. No entanto, a evolução na gestão de resíduos sólidos tem sido bastante lenta e apresenta estagnação em vários pontos. Os prazos para adequação da destinação final de resíduos estabelecidos pela PNRS venceram em agosto de 2014 e o objetivo de erradicar os lixões no país não foi alcançado. Estes ainda são utilizados em todas as regiões – de acordo com o MMA, são cerca de 3 mil lixões ativos ou aterros controlados no Brasil, destino de mais de 40% do lixo produzido no país, cerca de 81 mil toneladas diárias (Abrelpe, 2014).

No tocante à coleta seletiva, tais sistemas deveriam estar disponíveis e em funcionamento em todo o país. Porém, não é essa a situação que se verifica: apenas 3% dos resíduos são destinados à reciclagem e quase metade dos municípios brasileiros ainda não têm nenhuma iniciativa neste sentido. Apenas 5% dos municípios com mais de 500 mil habitantes possuem iniciativas em reciclagem. Além disto, a participação dos três principais setores industriais em atividades de reciclagem no país – alumínio, papel e plástico – não vem apresentando crescimento, sendo que tais setores permaneceram praticamente nos mesmos níveis, no período 2009-2012 (Abrelpe, 2014).

A PNRS também tornou obrigatória a implantação de sistemas de logística reversa, ou seja, a coleta e a restituição dos produtos e resíduos sólidos remanescentes ao setor empresarial, para reaproveitamento em ciclos produtivos ou outra destinação final ambientalmente adequada. A lei traz, entre suas disposições, uma relação de produtos e setores, para os quais tais sistemas devem ser disponibilizados.

Três desses setores têm se destacado na prática da logística reversa, apresentando ações estruturadas para retorno dos materiais descartados: embalagens de agrotóxicos, embalagens de óleos lubrificantes e pneus inservíveis. A coleta e a destinação das embalagens de óleos lubrificantes aumentou em 100% em relação à 2013, passando de 40 para 80 milhões de unidades, enquanto a quantidade de pneus destinados passou de 338 para 404 mil toneladas/ano. Além disto, cerca de 80% das embalagens de agrotóxicos comercializadas já têm destino adequado, o que torna o país referência mundial neste tema.

Devido à sua complexidade, a gestão dos RSUs pode representar despesas significativas para os governos locais – corresponde, em média, a 5,3% das despesas correntes das prefeituras. Esta despesa tende a variar de acordo com as características do município (tamanho, relevo, distância até o local de disposição final) e a qualidade do serviço prestado (Ipea, 2012a).

8. Disponível em: <http://goo.gl/7n1CwT>.

Assim, razões econômicas surgem como forte justificativa para o atraso registrado na implementação da lei, uma vez que atualmente a gestão de resíduos é totalmente dependente da difícil situação financeira de muitos municípios, cujos recursos estão legalmente comprometidos com outras rubricas orçamentárias. Por essa razão, é importante que os municípios identifiquem formas de atrair investimentos privados para a gestão dos resíduos sólidos, uma vez que tais serviços, em geral, não são cobrados pelos municípios.

Segundo estudo da Abrelpe (2015), o setor requer investimentos em infraestrutura da ordem de R$ 11,6 bilhões até 2031 e cerca de R$ 15 bilhões por ano para operação de sistemas de gestão de resíduos sólidos, para atendimento das metas publicadas no Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Os dados levantados pelo estudo mostram que o Brasil investe pouco em infraestrutura e saneamento – uma média de 2,2% do produto interno bruto (PIB) ao ano – e que há espaço para aumentar a participação privada no setor de resíduos sólidos, por meio de contratos de parceria público-privada (PPP), que permitem soluções de longo prazo, com investimentos em infraestruturas e soluções avançadas.

Sobre as oportunidades em resíduos sólidos, a execução da PNRS cria variadas oportunidades de negócios, ao demandar diversos produtos e serviços, principalmente para as micro e pequenas empresas, as quais representam 98% do total de empresas registradas no Brasil, e geram 56% dos empregos formais (Sebrae, 2012).

Estudo do Ipea (2010) revelou que o Brasil perde cerca de R$ 8 bilhões anualmente, por deixar de reciclar todos os materiais recicláveis que são encaminhados para aterros e lixões nas cidades brasileiras. São materiais que poderiam adquirir valor comercial e serem utilizados em forma de novas matérias-primas ou novos insumos. A reciclagem tem inúmeras vantagens do ponto de vista econômico: possibilita não apenas diminuir o consumo dos recursos naturais, como proporciona a abertura de novos mercados, gera trabalho, emprego e renda, conduz à inclusão social, diminui os custos de manejo com aterros sanitários e os custos de remediação provocados pela disposição inadequada dos resíduos.

A ampliação da reciclagem é uma das principais metas da PNRS. Os incentivos fiscais podem ser federais, estaduais ou municipais. Um dos meios de viabilizar esse fomento, segundo a lei, é dar prioridade para produtos reciclados e recicláveis nas aquisições e contratações governamentais (compras públicas sustentáveis). Outro importante incentivo à geração de renda é a dispensa à licitação pública para os serviços efetuados por associações ou cooperativas formadas por pessoas físicas de baixa renda.

As oportunidades de geração de empregos no setor de limpeza urbana também são grandes. Os empregos no setor cresceram 6,2% em relação a 2013, superando, pela primeira vez, a casa dos 350 mil empregos diretos gerados no país. O mercado de limpeza urbana tem movimentado considerável volume de recursos, e novamente demonstra a sua relevância no cenário econômico do país, ao superar a casa dos R$ 26 bilhões em 2014 (Abrelpe, 2014).

No que se refere à logística reversa, a obrigatoriedade de sua implementação também é uma oportunidade para o desenvolvimento de novos negócios para o reaproveitamento de resíduos de diversos produtos; além dos pneus, óleos lubrificantes e agrotóxicos mencionados anteriormente, destacam-se os eletroeletrônicos e seus componentes. O setor gera oportunidades de serviços de coleta, transporte, separação de materiais, armazenamento e retorno a fabricantes de produtos que se tornaram obsoletos ou com a vida útil esgotada. Como a criação de sistemas de logística reversa é de responsabilidade dos fabricantes, quanto maior sua abrangência, menor será o impacto no orçamento das prefeituras para

a coleta e a destinação destes materiais, visto que o serviço público de manejo de resíduos deve ser remunerado quando integra a logística reversa.

Outro setor para o qual as oportunidades de prestação de serviços e geração de emprego podem ser ampliadas na gestão de resíduos sólidos é aquele associado ao aproveitamento energético do gás metano de aterros – a participação da geração de energia por uso de resíduos sólidos no Brasil ainda é muito tímida, não chegando a ser explicitada no Balanço Energético Nacional (BEN), enquanto o biogás proveniente de aterros, na Europa, corresponde a 49% do biogás total (Ipea, 2012a).

Dentro do universo de soluções para gestão de resíduos sólidos, desponta, ainda, a implantação de análise de ciclo de vida (ACV) em políticas públicas. A ACV é uma ferramenta que busca entender o impacto ambiental dos diversos produtos, incluindo toda sua vida útil, a forma como é transportado e sua destinação final. Há setores produtivos brasileiros que já enfrentam dificuldades relativas ao ciclo de vida dos produtos devido a restrições técnicas impostas por países importadores. Nestes casos, um auxílio governamental para o desenvolvimento da ACV poderia ser imediatamente favorável, especialmente em um cenário de real desvalorizado, que favorece setores exportadores. Isso geraria divisas no curto prazo e, no longo prazo, constituiria um passo na direção de redução do uso de materiais e resíduos, um dos objetivos da PNRS. A aplicação da ACV por atores específicos favoreceria o espalhamento de uma cultura de ACV, imprescindível para a superação dos problemas ambientais mundiais nas próximas décadas.

A disponibilização de energia em abundância a um baixo custo sempre foi vista como um dos principais fatores para o bem-estar e o desenvolvimento humano. A Agenda 21, lançada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) enfatizou a importância de se utilizar recursos energéticos de forma consistente com os objetivos de proteção da saúde humana, da atmosfera e do meio ambiente natural, especialmente em um cenário de demanda crescente.

A energia pode ser vista como fator-limite para o desenvolvimento devido à combinação de quatro fatores, quais sejam: *i)* crescimento da população; *ii)* aceleração na intensidade da utilização de energia; *iii)* distribuição geográfica desigual e, portanto, geopolítica, do consumo de energia; e *iv)* crescimento anual constante a taxas de 2% a 3% no uso de energia ao longo dos últimos 120 anos, apesar do grande aumento na eficiência da produção e do uso de energia nesse período (Vargas, 1996).

A energia também é vista como um dos fatores essenciais à erradicação da pobreza dos países. Durante a Rio+20, os Estados-membros reconheceram o papel crítico que a energia desempenha no processo de desenvolvimento e reconheceram que melhorar a eficiência energética, aumentar a proporção de energia renovável e do uso de tecnologias mais limpas e eficientes em termos energéticos são fatores importantes para o desenvolvimento sustentável. Atualmente, a energia permanece no centro dos esforços globais para induzir uma mudança de paradigma rumo a sistemas energéticos de baixo carbono e mais sustentáveis.

A matriz energética brasileira permanece como uma das mais limpas do mundo: em 2014, 39,4% da oferta interna de energia resultou do uso de fontes renováveis (15,7% foram oriundos da biomassa de cana; 11,5% de hidrelétricas; 8,1% de lenha e carvão vegetal; e 4,1% de lixívia e outras fontes, como eólica e solar) em comparação aos 13,2% da média mundial. No entanto, a participação de fontes renováveis apresentou uma queda de 1%, apenas entre os anos de 2013 e 2014. Os 60,6% restantes resultam do uso

de fontes não renováveis, principalmente combustíveis fósseis (petróleo e derivados: 39,4%; gás natural: 13,5%; carvão mineral: 5,7%), com uma pequena participação de urânio (1,3%) e de outras fontes não renováveis (0,6 %) (Brasil, 2015a).

No que se refere à matriz elétrica brasileira, em 2014 65,2% eram de origem hidráulica, 13% obtidos a partir de gás natural, 7,4% de biomassa, 6,8% de derivados de petróleo, 3,2% de carvão e derivados, 2,5% de origem nuclear e 2% de origem eólica. No entanto, a participação de origem hidráulica vem caindo rapidamente (era de 70,6%, em 2013, ante 81,8%, em 2011), como resultado da falta de chuvas e consequente queda na vazão dos rios. Como o sistema elétrico brasileiro é fortemente baseado na disponibilidade de recursos hídricos, o país depende basicamente da gestão dos estoques de água nos seus reservatórios para atender ao consumo de eletricidade. Quando os reservatórios estão cheios, a participação das hidrelétricas no atendimento ao consumo ultrapassa os 90%. Entretanto, como as vazões dos rios e as chuvas são incertas, termelétricas complementam a operação e ajudam a economizar água em momentos de hidrologia adversa – mas respondem por menos do que 30% do consumo. Diante do crescente consumo de energia elétrica no país, que em 2014 aumentou 2,9% em relação ao ano de 2013, a demanda foi suprida principalmente por um aumento de 18% na geração de energia termelétrica, em sua maior parte obtida a partir da queima de gás natural e de derivados de petróleo (Brasil, 2015b).

Assim, um dos desafios atuais para garantir o suprimento energético, mais do que construir novas barragens, é ter água para operá-las. O nível dos reservatórios chegou, em média nacional, a cerca de 20%; portanto, há uma grande ociosidade na capacidade instalada. Exemplo disto é a barragem de Xingó, no Baixo São Francisco, com infraestrutura para instalação de onze turbinas, mas com apenas seis em operação, por falta de água para acionar as demais. Se hoje temos cerca de 25% de nossa matriz energética baseada em termoelétricas alimentadas por combustíveis não renováveis, cuja energia gerada é mais cara e mais poluente, isto decorre do fato de que nossas hidrelétricas já não são mais capazes de garantir a energia que esse modelo de desenvolvimento demanda. É necessário, portanto, investir em novas fontes de energias renováveis.

Sobre as oportunidades em energias renováveis, a escassez de recursos hídricos e as mudanças climáticas resultantes da emissão de gases de efeito estufa, combinadas com a rápida redução nos preços de novas tecnologias, têm gerado oportunidades para o uso de fontes renováveis de energia, como alternativas ao uso de combustíveis fósseis. Segundo dados da Associação Brasileira de Private Equity e Venture Capital (Abvcap, 2014), mais de 21% dos gestores estão com foco no setor de energia limpa. Estima-se que energias renováveis apresentarão o maior crescimento individual entre as fontes de energia elétrica nos próximos cinco anos, impulsionadas pela queda de preços na sua geração e pela expansão agressiva em economias emergentes (OECD e IEA, 2015).

Entre as fontes de energia renovável que trazem oportunidades para o Brasil, devem ser citados o uso de biomassa, de energia eólica e de energia solar, todas abundantes e ainda largamente subaproveitadas no país, conforme já apontava o Atlas de Energia Elétrica do Brasil (Brasil, 2002; 2005).

A energia eólica, por sua vez, é a que mais tem crescido no Brasil atualmente. De acordo com a Associação Brasileira de Energia Eólica (Abeeólica), em seis anos a capacidade instalada deve aumentar quase 300%. O setor eólico deve passar dos atuais 3% da matriz energética brasileira para 8% em 2018 (Abvcap, 2014). De fato, apenas no período entre

novembro de 2014 e igual período de 2015, a geração eólica de energia elétrica apresentou um crescimento de 57%, passando a representar 4,9% da capacidade de geração de energia elétrica instalada no Brasil. Nesse mesmo período, a geração térmica sofreu um incremento de 5%, e a geração hidrelétrica aumentou em 2,7% (Brasil, 2015c).

De acordo com um estudo da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a energia solar também pode ser uma das grandes protagonistas da solução contra a crise energética. A pesquisa identificou que painéis fotovoltaicos instalados nos telhados de casas poderiam gerar metade de toda a eletricidade consumida no Brasil. Seriam cerca de 287 mil gigawatt/hora-ano, duas vezes mais que a energia consumida nas residências por todo o país. Uma alternativa importante para que isso se torne realidade seria o estímulo à microgeração. Para isso é preciso popularizar essa fonte e torná-la mais acessível (Brasil, 2014).

Como observa Braun-Grabolle (2010), no entanto, no Brasil ainda não há uma integração significativa de sistemas fotovoltaicos à rede elétrica, de modo que estes ainda não fazem parte da matriz energética, de maneira significativa. Embora no passado a energia solar tenha sido preterida por causa do seu alto custo, atualmente vem mostrando-se mais viável economicamente, pois, além de ter um custo menor do que as hidrelétricas, seus projetos têm processos de implantação mais rápidos, com a obtenção de licenças ambientais mais simples do que as térmicas e hidrelétricas.

Com o financiamento de R$ 26 milhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a primeira fábrica de equipamentos do setor no país (a produtora Pure Energy)[9] e a realização de leilões para contratar energia exclusivamente gerada em usinas fotovoltaicas, o país tem dado passos importantes no mercado, barateando os custos de instalação e estimulando essa fonte de energia. Assim, a constante redução de custos resultante da evolução do mercado mundial e o alto potencial brasileiro para a aplicação dessa tecnologia tendem a viabilizar a aplicação desses sistemas.

Além da necessidade de novas fontes renováveis ou da intensificação do uso daquelas já disponíveis, a sustentabilidade do modelo energético brasileiro dependerá também de um aumento da eficiência em todas as etapas da cadeia, desde a geração até os vários segmentos do consumo final. Na visão da Agência Internacional de Energia (IEA, do acrônimo em inglês International Energy Agency), o aumento da eficiência energética é a maneira mais rápida e barata de se enfrentar os desafios de segurança energética, ambientais e econômicos. Nesse sentido, a IEA desenvolveu um conjunto de 25 recomendações de políticas voltadas para a maior eficiência energética para sete áreas prioritárias (IEA, 2011): intersetorial, transportes, edificações, indústria, aparelhos e equipamentos, concessionárias de energia e iluminação. Há que se enfatizar, portanto, que a diversificação da matriz energética do Brasil, com o incremento da participação de outras fontes renováveis, aliada a uma estratégia de aumento na eficiência energética, configura uma estratégia saudável, tanto do ponto de vista econômico quanto ambiental.

Conforme ressaltado, uma má gestão do meio ambiente traz impactos negativos para toda a sociedade: acarreta o desperdício de importantes recursos e uma herança danosa para as próximas gerações que, além de conviver com os elevados índices de poluição, também arcará com o aumento nos gastos com saúde. Os efeitos da degradação ambiental causada pela disposição inadequada dos resíduos sólidos, por exemplo, produzem graves impactos ambientais,

9. Disponível em: <http://goo.gl/mlaKxZ>.

pois a decomposição dos materiais gera substâncias tóxicas que contaminam diretamente o solo, as águas superficiais e subterrâneas, o ar e, consequentemente, as pessoas. Os efeitos não são controláveis e, com o passar dos anos, apresentam custos econômicos cada vez mais elevados para adoção de medidas de controle e remediação. Da mesma forma, o desmatamento em biomas como o Cerrado e a Amazônia põe em risco a rica biodiversidade brasileira e ainda causa impactos no equilíbrio climático e no regime hídrico do país.

Assim, diante dos atuais desafios econômicos, é essencial garantir que uma estratégia de desenvolvimento contemple a gestão adequada de uma das maiores riquezas do país, que são seus recursos naturais. De fato, sem capital natural e sem os serviços prestados pelo meio ambiente, não há desenvolvimento econômico. Nestes momentos, é necessário que haja maior percepção de que prejuízo ambiental reflete-se, também, em prejuízo econômico e social e, portanto, usar bem nossos recursos naturais é o mais sensato a se fazer em todos os momentos.

No que se refere à energia, com os altos reajustes aplicados às tarifas recentemente, mais do que esperar as chuvas para encher os reservatórios, o país necessita investir em eficiência energética e procurar alternativas mais econômicas e menos impactantes ao meio ambiente. Vale lembrar que a Alemanha, em um conjunto de ações que ficaram conhecidas como Green New Deal, aproveitou a Crise de 2008 para investir na renovação de sua matriz energética, tornando-se um dos líderes mundiais no aproveitamento de energia solar. Desta forma, o atual momento de crise pode ser a oportunidade para favorecer o uso de energias renováveis.

Em síntese, em épocas de crise, entende-se que meio ambiente, em uma visão estratégica, deve ser considerado como oportunidade para gerar riqueza e desenvolvimento, com modelos sustentáveis que levem em conta, de forma equilibrada, fatores econômicos, sociais e ambientais.

REFERÊNCIAS

ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2014**. São Paulo: Abrelpe, 2014.

_____. **Estimativa dos custos para viabilizar a universalização da destinação adequada de resíduos sólidos no Brasil**. São Paulo: Abrelpe, 2015.

ABVCAP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRIVATE EQUITY E VENTURE CAPITAL. **Consolidação de dados da indústria de private equity e venture capital no Brasil – 2011 a 2013**. Rio de Janeiro: Abvcap, 2014.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Atlas de Energia Elétrica do Brasil**. Brasília: Aneel, 2002.

_____. _____. **Atlas de Energia Elétrica do Brasil**. 2. ed. Brasília: Aneel, 2005.

_____. _____. **Inserção da geração fotovoltaica distribuída no Brasil – condicionantes e impactos**. Rio de Janeiro: MME; EPE, 2014.

_____. _____. **Balanço Energético Nacional 2015 – ano-base 2014**: Relatório Síntese. Rio de Janeiro: MME; EPE, 2015a.

_____. _____. **Boletim Mensal de Monitoramento do Sistema Elétrico Brasileiro – março de 2015**. Brasília: MME, 2015b.

_____. _____. **Boletim Mensal de Monitoramento do Sistema Elétrico Brasileiro – novembro de 2015**. Brasília: MME, 2015c.

BRAUN-GRABOLLE, P. **A integração de sistemas solares fotovoltaicos em larga escala no sistema elétrico de distribuição urbana**. 2010. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; CONCEIÇÃO, P. H. Z. **Agricultura**: evolução e importância para a balança comercial brasileira. Brasília: Ipea, 2014. p. 1-29. (Texto para Discussão, n. 1944).

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA; INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **TerraClass**: levantamento de informações de cobertura e uso da terra na Amazônia. Brasília: Embrapa; Inpe, 2016. Disponível em: <http://goo.gl/Tlyug5>.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Global Forest Resources Assessment 2005**. Roma: FAO, 2006. v. 147.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção da extração vegetal e da silvicultura 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **25 energy efficiency policy recommendations – 2011 update**. Paris: IEA, 2011.

IMS – INTERCONTINENTAL MARKETING SERVICES. **Health**. Connecticut: IMS, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/lqOG5O>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Pesquisa sobre pagamento por serviços ambientais urbanos para gestão de resíduos sólidos**. Brasília: Ipea, 2010. (Relatório de Pesquisa).

_____. **Diagnóstico dos resíduos sólidos urbanos**. Brasília: Ipea, 2012a. (Relatório de Pesquisa).

_____. Produtividade do Brasil nos anos 2000-2009: análise das Contas Nacionais. **Comunicados Ipea**, v. 133, p. 1-18, 2012b.

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

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Renewable energy**: medium-term market report 2015. Paris: OECD; IEA, 2015.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Gestão de resíduos sólidos**: uma oportunidade para o desenvolvimento municipal e para as micro e pequenas empresas. Brasília: Sebrae, 2012.

UNU – UNITED NATIONS UNIVERSITY. Institute of Advanced Studies. **Bioprospecting in Antarctica**. Japan: UNU, 2005. (UNU-IAS Report). Disponível em: <http://goo.gl/pKlYhW>.

VARGAS, J. I. Energia como fator limite para o desenvolvimento sustentável. **Estudos Avançados**, v. 10, n. 27, p. 295-306, 1996.

PESQUISA AGROPECUÁRIA PÚBLICA BRASILEIRA: HISTÓRICO E PERSPECTIVAS

César Nunes de Castro[1]

A história econômica brasileira sempre esteve, desde os primórdios no período colonial, atrelada à dinâmica de algum produto agropecuário. A própria ocupação do território nacional foi, em grande medida, consequência da expansão da área ocupada por diferentes atividades agropecuárias. Do início no Nordeste, com a cana-de-açúcar (século XVI), da interiorização, também no Nordeste, com a criação de gado, passando pelos ciclos do algodão (no Maranhão, século XIX), do café (Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, século XIX) até os dias atuais com o cultivo em larga escala de grãos, como a soja e o milho, a agropecuária foi uma essencial fonte de renda nacional.

Essa importância do setor agropecuário no desenvolvimento da economia brasileira configurou-se a partir de algumas características favoráveis, como a extensão do território e a ausência de invernos rigorosos. Entretanto, algumas desvantagens também existiam, como, por exemplo, a qualidade dos solos brasileiros, os quais, em sua maioria, apresentavam baixa fertilidade natural. Com base nessas características, a empresa agropecuária que aqui floresceu foi pautada na ocupação de enormes extensões de terra e na baixa produtividade dos cultivos. Essa formatação permaneceu relativamente inalterada até fins do século XIX, quando, com a rentabilidade auferida pela produção cafeeira, teve início um processo de busca pelo aumento da produtividade agrícola dessa espécie. Data desse período a criação do Instituto Agronômico de Campinas (IAC), criado em 1887 por Dom Pedro II, com o objetivo primeiro de assistir tecnicamente ao desenvolvimento da cafeicultura nacional.

A partir da criação do IAC, a agricultura brasileira passou a se desenvolver gradativamente, sob um novo paradigma que defendia que o aumento da produção não dependia exclusivamente da expansão da área de cultivo, mas também do aumento da produtividade. Este novo paradigma demoraria ainda para se consolidar no setor agropecuário, mas no decorrer do século XX, inexoravelmente, fez-se presente nos debates sobre os rumos da agropecuária brasileira e tornou-se predominante a partir da década de 1970, com a expansão da soja pelo Centro-Oeste brasileiro.

Esse paradigma é pautado pelo binômio "ciência e tecnologia" (C&T) e difusão tecnológica. O elemento C&T é representado pela pesquisa agropecuária que objetiva gerar novas técnicas

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental cedido para a Diretoria de Estudos e Pesquisas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <cesar.castro@ipea.gov.br>.

e tecnologias que permitam o aumento da produtividade dos cultivos agrícolas e da criação animal, enquanto o elemento difusão tecnológica é representado pelo serviço de assistência técnica e extensão rural (Ater) [2], responsável por transmitir os conhecimentos gerados pela pesquisa agropecuária para o conjunto de agricultores.

O objetivo deste trabalho é o de analisar o desenvolvimento da pesquisa agropecuária pública brasileira. Para isso, um breve histórico dessa atividade será apresentado adiante, seguido por uma avaliação do retorno social dos investimentos públicos em pesquisa agropecuária e, por fim, um prognóstico sobre os desafios da pesquisa agropecuária pública no futuro próximo.

A pesquisa agropecuária pública no Brasil teve início em fins do século XIX, com a criação do IAC, inicialmente nomeado como Estação Agronômica de Campinas, em 1887, por ordem do imperador Dom Pedro II. De acordo com Hayami e Ruttan (1988), o modelo brasileiro de pesquisa agrícola pública espelhou-se na experiência alemã de estruturação dessa atividade, no qual competia ao Estado o seu financiamento, incluindo a edificação de prédios, a instalação de laboratórios e, acima de tudo, a formação de equipes docentes competentes e do mais alto nível nas universidades.

Carvalho (1992) afirma que, no Brasil, a pesquisa agrícola foi estimulada mais com o propósito de atender às necessidades dos grandes produtores de culturas de exportação (inicialmente, pelo cultivo do café) do que às necessidades dos pequenos e médios produtores de culturas alimentares e seus consumidores.[3] Para esse autor, até as primeiras décadas do século XX, a pesquisa agrícola no Brasil resumia-se à seleção de melhores variedades em termos de produtividades e algumas práticas agrícolas mais simples.

A partir da revolução de 1930, o Estado brasileiro, anteriormente dominado por uma elite agrária, passa a ser dominado por uma crescente elite burguesa promotora do desenvolvimento industrial brasileiro. A ênfase do Estado passa a ser a criação de medidas que promovessem a incipiente industrialização do Brasil. Na visão predominante do empresariado brasileiro, o país deveria modernizar-se por meio da industrialização; a indústria deveria ser o novo motor da economia nacional. O setor agrícola do país e, consequentemente, a pesquisa agropecuária pública, teriam de se adaptar a essa nova configuração. No decorrer desse processo, o papel da agricultura passou a ser o de aumentar a oferta de alimentos (para alimentar uma crescente população urbana) e o de obter divisas via aumento de exportações agrícolas para ajudar a financiar os novos empreendimentos industriais. Com isso, a pesquisa agrícola pública teve de se adaptar às novas políticas governamentais, com ênfase na obtenção de novas cultivares, cada vez mais adaptadas aos solos nacionais e mais produtivas.

Após a instauração do Regime Militar de 1964, essa ênfase do Estado na modernização e na industrialização do Brasil foi reforçada. A agricultura moderna preconizada pelos detentores do poder deveria ser intensiva no uso de capital e essa visão repercutiu na orientação da pesquisa agropecuária pública. O setor agropecuário deveria utilizar maior quantidade de insumos industriais, notadamente fertilizantes e defensivos químicos e tratores e máquinas agrícolas. Para isso, o Estado financiou a construção de indústrias de fertilizantes no país e criou incentivos

2. Artigo recente analisou a Ater nacional. Ver Castro (2015).

3. É seguro afirmar que essa prioridade perdura até os dias de hoje, apesar das tentativas promovidas em algumas instituições públicas de buscar oferecer mais soluções tecnológicas no contexto dos agricultores familiares. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), por exemplo, a partir do primeiro mandato do presidente Lula (2003), sofreu pressões desenvolvidas pelos agricultores familiares menos capitalizados para focar mais na realidade da agricultura.

para que os agricultores utilizassem esses insumos como, por exemplo, por meio do crédito agrícola subsidiado.

O último elo desse novo modelo de agricultura promovido pelo Estado era composto pela pesquisa agropecuária. A pesquisa deveria gerar novas técnicas e tecnologias a serem empregadas no novo sistema produtivo de uso intensivo de capital.

Foi nesse contexto que ocorreu a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em 1973. A esse órgão, caracterizado como empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), foram delegadas as atribuições de elaborar as políticas de pesquisa agrícola de âmbito nacional desde então. A criação da Embrapa e do sistema nacional de pesquisa agrícola incentivou, a partir de então, a criação das empresas estaduais de pesquisa em diversos estados. De acordo com Santos e Ichikawa (1997), criadas, em grande parte, na década de 1970, as empresas estaduais de pesquisa, de modo geral, viveram um período de constante crescimento na época do Regime Militar.

Com a crise fiscal dos entes federativos (níveis federal e estaduais) ao longo de toda a década de 1980 e início da década de 1990, o financiamento da pesquisa agropecuária pública e de suas instituições sofreu severo golpe. Para enfrentar esse cenário de receitas diminuídas, essas instituições tiveram de reajustar suas linhas de atuação e/ou buscar fontes alternativas de financiamento por meio de convênios com outras instituições públicas e, inclusive, com parceiros da iniciativa privada. Soluções tecnológicas para a agricultura familiar, historicamente pouco priorizadas, em um contexto de recursos escassos, foram ainda mais negligenciadas durante esse período – Santos e Silva (1997) abordam essa questão em seu estudo.

Desde fins da década de 1990 e início dos anos 2000, conforme FAO (2004), diferentemente das pesquisas que impulsionaram a Revolução Verde, parte significativa das pesquisas sobre biotecnologia agrícola e quase todas as atividades de comercialização estão sendo realizadas por empresas privadas, em sua maioria empresas multinacionais. Essa mudança tem importantes consequências na forma como se realiza a pesquisa, nos tipos de tecnologias elaboradas e no modo como se difundem estas tecnologias. O predomínio do setor privado nas pesquisas com biotecnologia agrícola pode fazer com que os produtores dos países em desenvolvimento, sobretudo os agricultores pobres, não tenham acesso aos seus benefícios.

Como qualquer dispêndio de recurso público, é natural que se avalie qual o retorno para a sociedade de tal investimento. Conforme mencionado anteriormente, o número de instituições públicas federais (incluindo universidades) e estaduais destinadas à atividade de pesquisa agropecuária é grande. Como forma de justificar esses investimentos, torna-se necessário apresentar para a sociedade quais são os resultados deles. Essa necessidade acentua-se ainda mais em momentos de crise fiscal do Estado, em um contexto de restrição na sua disponibilidade financeira, conforme o verificado no decorrer da década de 1980 e início de 1990, bem como novamente desde 2014. Em situações como essa, a eficiência do gasto público faz-se ainda mais necessária.

De acordo com levantamento bibliográfico realizado por Moreira e Teixeira (2014), o número de estudos sobre esse tema é restrito. Esses autores destacam o estudo de Ayer e Schuh (1972) que, ao analisarem o impacto econômico dos investimentos na pesquisa e desenvolvimento (P&D) em sementes de algodão, estimaram uma taxa interna de retorno (TIR) à sociedade brasileira de aproximadamente 90%, sendo 60% dos benefícios apropriados pelos produtores e 40% pelos consumidores.

Outros estudos também encontraram retornos significativos para investimentos públicos em pesquisa agropecuária. Figueiredo (2008) avaliou o retorno do investimento em pesquisa na produção de laranja no estado de São Paulo. Essa autora estimou uma taxa média de retorno desse investimento de R$ 13,67 para cada R$ 1,00 investido na pesquisa, que é semelhante àquelas encontradas por outros autores. Essa mesma autora cita estudo de Huffman e Evenson (1993), os quais, ao utilizarem um banco de dados para 42 estados norte-americanos, no período de 1950 a 1982, encontraram impactos positivos das pesquisas, pública e privada, sobre a produtividade da agricultura. Ferreira (1993), ao analisar o retorno dos investimentos em pesquisa e assistência técnica na cultura do café em Minas Gerais, encontrou TIR de 82,06% a 137,97%, revelando as altas taxas de retorno que esse tipo de investimento propicia.

Moreira e Teixeira (2014) afirmam que, apesar do reduzido número de estudos sobre essa questão, uma relevante fonte para avaliar o retorno dos investimentos públicos em pesquisa agropecuária no caso brasileiro é constituída pelo Balanço Social da Embrapa,[4] publicação anual daquela empresa. Na sua edição mais recente, a de 2014, por exemplo, a Embrapa estimou que para cada real aplicado nas atividades de pesquisa agropecuária da empresa, foi gerado um retorno de R$ 8,53 para a sociedade brasileira. Além disso, o retorno dos investimentos realizados pela Embrapa na geração das 106 tecnologias monitoradas e avaliadas desde 1997, ano de criação do Balanço Social, também indica alta rentabilidade: TIR de 39,4% (Embrapa, 2014).

O retorno para a sociedade dos investimentos em pesquisa agropecuária pública é significativo de acordo com a avaliação de diversos estudos realizados sobre a questão. Especificamente no caso brasileiro, deve ser ressaltado que o sucesso da produção agrícola de diversas espécies vegetais é devido, em boa medida, aos avanços tecnológicos gerados pelas instituições de pesquisa agropecuária pública.

Um dos marcos desse sucesso, a ocupação dos cerrados, não teria sido possível sem os consideráveis investimentos em instituições e projetos de pesquisa que gerassem novas tecnologias, como cultivares adaptados aos solos ácidos dos cerrados e técnicas eficientes de correção da acidez destes solos e melhoria da sua fertilidade. Entre outras instituições, a Embrapa teve papel relevante no avanço da fronteira agrícola brasileira para a região Centro-Oeste a partir da década de 1970, região essa em que atualmente se desenvolve uma agricultura dinâmica e rentável.

Apesar dessas conquistas da pesquisa agropecuária pública, a partir da crise fiscal da década de 1980 e a consequente necessidade de o Estado reduzir o *deficit* do gasto público, o financiamento público das atividades de pesquisa agropecuária e de suas instituições foi consideravelmente reduzido. Desde então, final dos anos 1980 e início da década de 1990, até o ano de 2015, essas instituições têm na captação de recursos para financiar seus projetos de pesquisa um grande desafio.

Se até a crise fiscal dos anos 1980 o financiamento das instituições de pesquisa agropecuária pública era, em boa parte, público e menos restrito, desde então elas precisam realizar parcerias com outras instituições, não somente públicas, para financiar diversos projetos de pesquisa. No contexto atual, em que o Brasil vê-se em mais uma crise econômica (com sinais inequívocos pelo menos desde 2014) e com os governos federal e estaduais

4. A informação contida no Balanço Social da Embrapa deve ser avaliada com cuidado, visto que é uma informação produzida pela própria empresa para justificar os elevados investimentos recebidos.

(em sua grande maioria) tendo de lidar com nova crise fiscal e dificuldade de honrar todas suas dívidas, o cenário para os próximos anos assemelha-se, cada vez mais, com aquele de fins da década de 1980.

De acordo com Ichikawa (2000), em análise sobre a questão do financiamento da pesquisa agropecuária pública no final da década de 1990:

> foi sob a égide da filosofia da *big science* que grande parte do aparato científico e tecnológico se desenvolveu, uma vez que esse modelo pressupõe uma forma avançada de apoio à produção do conhecimento, apresentando um elevado componente de intervenção governamental e de gasto público. Entretanto, a *big science* foi pouco a pouco sendo substituída pela pesquisa de demanda, condizente com o contexto de racionalização de recursos públicos, que surgiu como um novo paradigma (Ichikawa, 2000, p. 99).

Mais de quinze anos após o estudo dessa autora, sua afirmação continua válida.

A maior instituição pública de pesquisa agropecuária brasileira, por exemplo, teve de se adaptar ao longo das últimas décadas a esse novo paradigma. De acordo com Santos e Silva (1997), a consequência desse contexto de restrição do financiamento público para a Embrapa foi a adoção de uma estratégia mais agressiva por parte das diretorias dessa empresa na busca por fontes alternativas de financiamento. Essa situação perdura até os dias atuais. Esses autores fazem o seguinte comentário que sintetiza bem o dilema enfrentado por essa instituição: "é claro que medidas para aumentar a arrecadação da Embrapa devem ser elogiadas. Mas, não se pode esquecer que a iniciativa privada não investe onde não existe alternativa de retorno econômico. E na agropecuária esse campo é vasto" (*op. cit.*, p. 130).

Desse modo, o desafio no tocante ao financiamento de suas atividades para a Embrapa e instituições correlatas é duplo. De um lado, essas instituições precisam encontrar fontes de receita adicional para complementar o aporte de recursos públicos, principalmente em períodos de maior restrição (com o que pode acontecer depois da Crise de 2008) e, por outro, precisam redefinir suas prioridades de pesquisa. Uma fonte alternativa de recursos é via parceria com a iniciativa privada. Esta alternativa é viável para aqueles segmentos da atividade agropecuária mais dinâmica e com maior perspectiva de retorno econômico a ser apropriado pelas empresas privadas, o que justificaria o investimento por parte delas em instituições de pesquisa agropecuária pública.

O problema, nesse cenário, diz respeito ao financiamento dos projetos de pesquisa naqueles segmentos menos dinâmicos e com perspectiva reduzida de retorno econômico. Muitos produtos e arranjos produtivos relacionados à agricultura familiar por todo o Brasil enquadram-se nessa perspectiva. Santos e Silva (1997) apontavam para a ameaça de abandono da agricultura familiar, principalmente das suas categorias periféricas, no caso de competição por recursos financeiros. Nesse cenário de escassez de recursos, boa parte dos arranjos produtivos da agricultura familiar, historicamente negligenciados pela pesquisa agropecuária pública (conforme Carvalho, 1992), continuaria na margem da produção. Encontrar outra fonte alternativa de recursos para essas instituições, além das parcerias com a iniciativa privada, é desafio central para enfrentar esse dilema.

Outro desafio é representado pelas novas demandas de pesquisa apresentadas pela sociedade para essas instituições. Em um contexto de competição acirrada no mercado internacional de *commodities*, de mudanças climáticas e pressão da sociedade por uma produção agropecuária ambientalmente sustentável, as demandas sobre as instituições de

pesquisa agropecuária (nesse caso não só as públicas) em encontrar soluções tecnológicas relacionadas ao aumento da produtividade agrícola, à adaptabilidade às mudanças ambientais e às demandas dos consumidores são variadas e voláteis no tempo, com novas exigências surgindo constantemente.

Para se adequarem a esse cenário, as instituições de pesquisa agropecuária precisam desenvolver capacidade interna de inteligência e análise da conjuntura para rápida identificação dessas demandas. Para isso, as inovações demandadas da pesquisa agropecuária terão que propiciar a incorporação de avanços nas vertentes da produtividade ou da qualidade, ou ainda, preferivelmente, em ambas as direções, simultaneamente, com uma velocidade comparável ou superior à velocidade de avanço tecnológico dos nossos competidores (Lopes, 2014).

Além disso, com a crescente pressão sobre o meio ambiente devido ao uso cada vez mais intensivo dos recursos naturais, a necessidade de racionalização destes recursos será crescente. Com o agravante das mudanças climáticas e a maior ocorrência de fenômenos climáticos extremos e as suas consequências sobre a produção agrícola, esta necessidade de racionalização será ainda maior. A solução para lidar com esse binômio, produção crescente com recursos naturais mais escassos, passa, em boa medida,[5] pela geração de novas tecnologias que atendam a esses dois critérios.

Para gerar essas tecnologias, será necessário fluxo constante de investimentos nas instituições de pesquisa e nos seus projetos. Especial ênfase deve ser dada à questão do fluxo constante dos investimentos. Como os investimentos em P&D de novas tecnologias normalmente apresentam um prazo de maturação alongado, a interrupção de projetos de pesquisa por problemas de financiamento significará, em muitos casos, que os resultados esperados de determinados projetos não serão gerados e os recursos já aplicados nestes projetos não apresentarão retorno para a instituição de pesquisa e nem para a sociedade.

Convém lembrar novamente que, em tempos de crise fiscal do Estado, como o atual, os orçamentos das instituições de pesquisa agropecuária pública tendem a ser afetados e casos de interrupção de projetos antes do período de maturação tornam-se mais comuns. Desta forma, para minimizar esse tipo de situação, essas instituições têm de planejar suas atividades de pesquisa em estreita ligação com a administração dos recursos disponíveis para financiá-las. Para isso, não só o corpo de pesquisadores destas instituições precisa ser bem capacitado, mas também o corpo técnico de administradores gerenciais e financeiros o têm de ser, capazes de acompanhar em tempo real e em detalhes a execução financeira dos projetos de pesquisa e de antecipar possíveis *deficit* orçamentários destes projetos.

A agropecuária brasileira apresentou uma expansão extraordinária na sua produção e produtividade nos últimos cinquenta anos. Esta expansão deve muito aos investimentos realizados pelo Estado nas instituições de pesquisa agropecuária pública a partir da década de 1970. Os retornos para a sociedade brasileira destes investimentos foram consideráveis e os investimentos públicos em P&D por parte dessas instituições foram pouco contestados nessas décadas. Entretanto, apesar do sucesso no passado, essas instituições enfrentam atualmente diversos desafios para continuar gerando tecnologias que contribuam para o continuado dinamismo do setor agropecuário brasileiro.

5. A disseminação do uso de técnicas de produção já existentes que permitam a economia no uso de recursos hídricos e outros recursos naturais também constitui importante variável nesse quesito. Técnicas como manejo da irrigação, controle integrado de pragas, adubação verde, entre tantas outras, apesar de dominadas pelas instituições de pesquisa agropecuária, têm o seu uso, no geral, pouco disseminado no meio rural brasileiro.

Um desafio relevante é o de atender às demandas da sociedade por inovação tecnológica para o setor, permitindo uma maior produção com mais qualidade, menor uso de recursos naturais e adaptadas a um meio ambiente em transformação por causa das mudanças climáticas. Além disso, a questão do financiamento dessas instituições e de seus projetos de pesquisa talvez seja o maior desafio. Em tempos de crise fiscal do Estado, como no final da década de 1980 e início da de 1990, o repasse governamental para a pesquisa agropecuária pública foi sensivelmente diminuído, ameaça novamente presente devido ao cenário econômico brasileiro atual. Para lidar com isso, a pesquisa agropecuária pública brasileira precisa encontrar fontes alternativas de renda, selecionar bem em quais projetos investir os recursos existentes e planejar e administrar o uso destes recursos de formas a evitar ao máximo o desperdício.

Apesar de no decorrer da expansão da agropecuária brasileira empresas privadas terem começado a também investir em pesquisa e geração de tecnologia para o setor, defende-se a continuidade nos investimentos nas instituições de pesquisa agropecuária pública pelos resultados alcançados até o presente, pela capacidade instalada de pesquisa destas instituições e para manutenção de linhas de pesquisa que gerem inovação naqueles segmentos menos dinâmicos (boa parte do segmento da agricultura familiar) e com perspectiva reduzida de retorno econômico, os quais geralmente não são atrativos para a iniciativa privada.

REFERÊNCIAS

AYER, H. W.; SCHUH, G. E. Social rates of the return and other aspects of agricultural research: the case of cotton research in São Paulo, Brazil. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 54, n. 4, p. 557-569, Nov. 1972.

CARVALHO, J. C. M. O **desenvolvimento da agropecuária brasileira**: da agricultura escravista ao sistema agro-industrial. Brasília: Embrapa-SPI, 1992.

CASTRO, C. N. Desafios da agricultura familiar: o caso da assistência técnica e extensão rural. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 12, p. 49-59, 2015.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Secretaria de Comunicação. Secretaria de Gestão Estratégica. **Balanço Social 2014**. Brasília: Embrapa, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/58qJKq>.

FAO – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. **El estado mundial de agricultura y la alimentación**. La biotecnologia agrícola: ¿una respuesta a las necesidades de los pobres? Roma: FAO, 2004.

FERREIRA, M. M. **Retorno aos investimentos em pesquisa e assistência técnica na cultura do café em Minas Gerais**. 1993. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 1993.

FIGUEIREDO, M. G. **Retorno econômico dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) na citricultura paulista**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

HAYAMI, Y.; RUTTAN, V. **Desenvolvimento agrícola**: teoria e experiências. Brasília: Embrapa-DPV, 1988. (Documentos, n. 40).

HUFFMAN, W. E.; EVENSON, R. E. **Science for agriculture**. Iowa: Iowa State University Press, 1993. p. 314.

ICHIKAWA, E. Y. O estado no apoio à pesquisa agrícola: uma visão histórica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 89-101, 2000.

LOPES, M. Presidente da Embrapa aponta desafios da pesquisa. **Sociedade Nacional de Agricultura**, 25 set. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/hc3Hca>.

MOREIRA, G. C.; TEIXEIRA, E. C. Política pública de pesquisa agropecuária no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, n. 3, p. 5-14, 2014.

SANTOS, L. W.; ICHIKAWA, E. Y. Organização para a inovação: estratégias de uma empresa de pesquisa do setor agrícola. *In*: SOLLEIRO, J. L.; FALLOH, R. (Coords.). **Memorias del VII Seminario Latinoamericano de Gestión Tecnológica**. México: Unam, 1997. t. 1, p. 779-800.

SANTOS, R. F.; SILVA, P. C. G. Pesquisa agropecuária e agricultura familiar no Brasil. **Raízes**, Campina Grande, n. 14, p. 125-136, 1997.

UMA RESENHA SOBRE AS AVALIAÇÕES MAIS RECENTES DOS EFEITOS LOCAIS DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)

Márcio Bruno Ribeiro[1]

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) tem sido a principal transferência constitucional de caráter redistributivo da União para os governos municipais. Segundo os dados fiscais divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os recursos do FPM representaram, em média, 18% do total das receitas correntes dos municípios nos anos de 2000 a 2012. Esse montante só foi superado pelos repasses do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), transferência de caráter predominantemente devolutivo dos governos estaduais para os locais, que foram responsáveis, em média, por 21% do total das receitas correntes municipais naquele mesmo período.

Embora estejam previstos na legislação brasileira desde a segunda metade dos anos 1960, os recursos destinados ao FPM apresentaram aumentos significativos a partir dos anos 1980 e tiveram seus montantes consolidados com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Atualmente, o fundo é formado por 23,5% das arrecadações líquidas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Os critérios quanto à divisão do FPM entre os governos municipais são orientados por um conjunto de leis que foram estabelecidas ao longo dos anos 1960 e 1980. Como especificado pela Lei nº 5.172/1966,[2] 10% dos recursos do fundo são destinados aos municípios capitais de estados, sendo distribuídos entre eles em função de coeficientes que levam em conta as participações relativas da população e da renda *per capita* de cada capital no total desse conjunto. Os demais 90% são alocados nos municípios do interior, sendo 86,4% dos recursos partilhados em função de coeficientes referentes ao total de habitantes de cada localidade e da participação relativa de cada estado no total da população brasileira, de acordo com o Decreto-Lei nº 1.881/1981.[3] Os 3,6% restantes constituem uma reserva para suplementar a participação dos municípios do interior com população superior a 142.633 habitantes, sendo distribuídos segundo os mesmos critérios utilizados para os municípios capitais.

1. Técnico em planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <marcio.ribeiro@ipea.gov.br>.

2. Disponível em: <http://goo.gl/Ruwwai>.

3. Disponível em: <http://goo.gl/wQnD8g>.

Os percentuais individuais relativos à participação de cada município nas receitas totais do FPM são calculados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e publicados no Diário Oficial da União (DOU) até o último dia útil de cada ano, servindo de base para definir a repartição dos recursos durante o ano imediatamente seguinte. O cálculo é feito com base em informações sobre a população municipal e a renda *per capita* estadual, prestadas ao TCU pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os municípios podem questionar os valores das estimações anuais, cabendo ao IBGE acolher ou não as contestações.

Por se tratar de uma transferência significativa de recursos financeiros e apresentar um conjunto de regras objetivas quanto à sua distribuição entre os municípios, o FPM tem sido objeto de avaliação em alguns estudos empíricos relativamente recentes. O principal aspecto explorado na maioria das análises é o aumento descontínuo dos valores das transferências, à medida que são ultrapassados os limites das faixas populacionais que determinam os coeficientes de distribuição estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 1.881/1981. Assim, as descontinuidades existentes entre os montantes recebidos por municípios com populações relativamente próximas têm sido utilizadas na identificação de efeitos causais ou exógenos das transferências do FPM sobre outras variáveis locais.

Na análise empírica que consta no trabalho de Mattos, Rocha e Avarte (2011), foi utilizada como variável instrumental das transferências do FPM os valores calculados para cada município em função dos coeficientes determinados pelas regras de alocação. Segundo aqueles autores, as transferências efetivamente recebidas podem diferir dos valores determinados pelas regras devido ao prestígio político de cada localidade junto à União. Ou seja, um município cuja população tenha variado de forma a mudar de faixa não terá necessariamente um ajuste automático nos valores das transferências, o que dependerá do seu poder de negociação com o governo central. Assim, em vista da possível correlação com variáveis políticas não observadas, o uso das transferências recebidas do FPM como variável explicativa em modelos de regressão tornaria a análise inválida.

Fazendo uso de estimativas em dois estágios e controlando para variáveis de naturezas econômica, social e política no nível local, Mattos, Rocha e Avarte (2011) investigaram o efeito das transferências do FPM sobre a eficiência na arrecadação de tributos locais para 3.335 municípios no ano de 2004. A variável dependente (escore de eficiência) foi obtida a partir da estimativa de uma fronteira de arrecadação que considerou os seguintes fatores: *i)* o número de empregados na administração (direta e indireta) pública local *per capita* em 2004 e os investimentos em capital *per capita* entre 1980 e 2004 (acumulados e depreciados) como insumos; e *ii)* a arrecadação de tributos *per capita* e a razão entre trabalhadores formalizados e informais na economia local como produtos. As estimativas apontaram efeitos negativos e estatisticamente significativos das transferências do FPM sobre a eficiência arrecadatória, resultando em um efeito *flypaper* negativo quando se considerou o impacto estimado da renda *per capita* local.[4] Na investigação dos canais pelos quais a eficiência medida foi afetada, os autores evidenciaram efeitos positivos e significativos das transferências do FPM sobre o insumo emprego público local *per capita*.

4. O efeito *flypaper* é originário da linha de investigação empírica sobre os efeitos fiscais locais das transferências intergovernamentais. O pressuposto teórico, considerando a demanda do eleitor mediano por bens públicos e privados, seria uma equivalência entre os efeitos daquelas transferências e os aumentos na renda privada local sobre o total dos gastos públicos locais. Contudo, os primeiros resultados empíricos, obtidos a partir do final dos anos 1960, apontaram um efeito muito superior das transferências intergovernamentais, motivando um grande número de trabalhos ao longo das décadas seguintes – para uma revisão desta literatura ver, por exemplo, Inman (2008). No modelo teórico construído em Mattos, Rocha e Avarte (2011), a eficiência na arrecadação local pode ser influenciada tanto pelas transferências quanto pela renda local, sendo a resultante denominada pelos autores de efeito *flypaper* revisitado.

Os estudos que deram prosseguimento à avaliação dos efeitos locais das transferências do FPM utilizaram o método da regressão com descontinuidade (RD) em suas análises empíricas. Essa abordagem tem sido adotada em um número crescente de trabalhos desde o final dos anos 1990, com a finalidade de estimar os efeitos de políticas e programas em uma grande variedade de contextos econômicos. O método RD mostra-se adequado em situações em que os agentes (indivíduos, firmas, entes governamentais etc.) são selecionados para um tratamento quando o valor numérico de uma variável de atribuição encontra-se acima ou abaixo de um valor de corte, delimitando dois grupos distintos para comparação: o grupo de tratamento e o grupo de controle. Desta forma, a mudança descontínua na probabilidade de os agentes receberem o tratamento permite identificar seus efeitos sobre uma ou mais variáveis de resultado.[5] Cabe, porém, acrescentar que um conjunto mínimo de condições deve ser satisfeito para assegurar a validade das estimativas obtidas pelo método. Entre elas, as garantias de que tanto a variável de atribuição quanto as covariáveis controladas na análise não sejam influenciadas pelo próprio tratamento, de forma a não apresentarem descontinuidades.

Explorando o fato de que as transferências do FPM destinadas aos municípios do interior aumentam descontinuamente nos pontos de corte populacionais determinados pelo Decreto-Lei nº 1.881/1981, Litschig e Morrison (2013) avaliaram seus impactos sobre um conjunto de indicadores locais relacionados às áreas educacional, social e eleitoral com o emprego do método RD. Os autores consideraram como referência para análise os valores das transferências entre os anos de 1982 e 1985, justificando que estes recursos foram alocados estritamente com base nos levantamentos populacionais municipais do Censo Demográfico de 1980 e nas regras estipuladas pelo decreto mencionado. Assim, pelo fato de os governantes municipais não conhecerem, no momento da contagem populacional referente àquele censo, a localização exata dos pontos de corte que determinaram o aumento das transferências (pois estes pontos foram atualizados pelo Decreto-Lei nº 1.881/1981 segundo o crescimento populacional registrado no Censo de 1980), seria muito pouco provável a manipulação das estatísticas de população durante aquele período.

Litschig e Morrison (2013) restringiram sua análise aos municípios situados nas vizinhanças dos três primeiros pontos de corte (limites das três primeiras faixas populacionais, definidas pelo Decreto-Lei nº 1.881/1981), cujos valores populacionais são iguais a 10.188, 13.584 e 16.980 habitantes. O modelo econométrico especificado incluiu entre as covariáveis o efeito fixo referente aos estados da Federação, a renda *per capita* e as taxas municipais de escolaridade, pobreza, urbanização e mortalidade infantil no ano de 1980. De forma geral, os resultados obtidos apontaram a predominância de efeitos comuns (iguais do ponto de vista estatístico) das transferências do FPM sobre os indicadores nos municípios situados imediatamente acima de cada um dos três pontos de corte analisados, e de impactos estatisticamente significativos quando aquelas localidades foram consideradas conjuntamente. Especificamente, as estimativas indicaram os seguintes efeitos das transferências do FPM sobre o grupo de tratamento (conjunto de municípios imediatamente acima dos três primeiros pontos de corte): *i)* aumento do gasto público local *per capita* em torno de 20% entre 1982 e 1985; *ii)* aumento da média dos anos completos de escolaridade em 1991 (em torno de 0,3 em termos *per capita* para indivíduos entre 19 e 28 anos de idade, e de 0,15 *per capita* para indivíduos entre 9 e 18 anos); *iii)* aumento em torno de 4 pontos percentuais (p.p.) na taxa de alfabetização dos indivíduos entre 19 e 28 anos em 1991; *iv)* redução da taxa de pobreza municipal em 1991 entre 4 e 5 p.p.; e *v)* aumento em torno de 10 p.p. na probabilidade de o prefeito eleger o candidato do seu partido no pleito de 1988.

5. Para uma visão geral sobre o método RD e um guia para sua aplicação prática, ver Lee e Lemieux (2010).

Brollo *et al*. (2013) também utilizaram o método RD para avaliar os efeitos do aumento das transferências do FPM sobre o nível de corrupção local, a qualidade dos candidatos concorrentes nos pleitos eleitorais e a probabilidade de reeleição. A análise teve como objetivo fornecer suporte empírico a um modelo teórico de agência política que considera as implicações decorrentes de aumentos inesperados de recursos públicos, em um contexto de busca pela reeleição do governante local, informação imperfeita dos votantes e entrada endógena dos candidatos concorrentes.

Brollo *et al*. (2013) concentraram sua análise nos municípios do interior situados ao redor dos sete primeiros pontos de corte definidos pelo Decreto-Lei nº 1.881/1981 para a repartição dos recursos do FPM (cujos valores populacionais são os seguintes: 10.188, 13.584, 16.980, 23.772, 30.564, 37.356 e 44.148 habitantes). O período temporal analisado correspondeu à duração de dois mandatos eleitorais relativamente recentes: entre o início de 2001 e o final de 2004; e entre os anos de 2005 a 2008. O modelo econométrico especificado considerou, entre as variáveis de resultado (dependentes), dois indicadores de corrupção no governo local, medidos pela razão entre o total de recursos detectados em irregularidades e o total de recursos auditados, e por uma variável binária quanto à detecção ou não de irregularidades. Estes indicadores foram construídos a partir dos resultados do programa de auditoria aleatória dos orçamentos municipais realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU) a partir de 2003.[6] Também foram levantados dois indicadores sobre a qualidade dos candidatos concorrentes ao cargo de prefeito nas eleições de 2004 e 2008, medidos pela fração de candidatos com nível superior completo e pela média dos anos de escolaridade, e um indicador sobre a reeleição do prefeito com base nos resultados dos pleitos de 2004 e 2008. A variável explicativa referente às transferências do FPM correspondeu às médias dos três primeiros anos de cada mandato eleitoral considerado, excluindo-se os anos de eleição. Contudo, os autores verificaram que, para alguns municípios durante o período analisado, os valores efetivamente recebidos das transferências (denominados de valores atuais) não corresponderam necessariamente aos valores que deveriam ser alocados com base nas estimativas populacionais dos anos imediatamente anteriores (valores teóricos). Assim, na identificação dos impactos causais, os valores atuais das transferências do FPM foram instrumentalizados pelos valores teóricos, em um procedimento semelhante ao adotado no trabalho de Mattos, Rocha e Avarte (2011). Foram também incluídas entre as variáveis explicativas do modelo uma função polinomial do terceiro grau referente ao tamanho da população municipal e os efeitos fixos temporal e por estado da Federação.

De forma geral, os resultados das estimativas de Brollo *et al*. (2013) indicaram efeitos estatisticamente significativos das transferências do FPM sobre os indicadores propostos, quando se considerou os efeitos conjuntos dos municípios situados nas vizinhanças dos sete pontos de corte analisados, com evidências de maiores impactos nas localidades situadas ao redor dos três primeiros pontos. Os sinais dos coeficientes estimados mostraram-se de acordo com as predições do modelo de agência política. Assim, foram verificados efeitos positivos das transferências do FPM sobre os dois indicadores de corrupção e a probabilidade de reeleição dos prefeitos. Entretanto, as mesmas transferências afetaram negativamente a qualidade dos candidatos concorrentes ao cargo de prefeito. Também ficou evidenciado um efeito atenuante das transferências do FPM nas situações em que os votantes punem

6. Foram consideradas duas definições de corrupção: *i)* ampla, que incluiu práticas de aquisições ilegais, fraude, favorecimento na recepção de bens adquiridos, superfaturamento, desvio de recursos e não comprovação de despesas; e *ii)* limitada, que não incluiu os desvios de recursos e a não comprovação de despesas.

eleitoralmente os prefeitos candidatos à reeleição quando os episódios de corrupção ficaram comprovados antes da realização dos pleitos.

As abordagens empíricas utilizadas nos trabalhos de Litschig e Morrison (2013) e Brollo *et al*. (2013) serviram de referência para alguns estudos subsequentes. Avezani (2014) utilizou procedimentos semelhantes aos de Litschig e Morrison (2013) quanto à definição do grupo de tratamento e à estratégia de estimação, para analisar os efeitos das transferências do FPM sobre indicadores referentes às desigualdades de renda e educação nos anos de 2000 e de 2010. Os resultados obtidos mostraram que, apesar de ocasionarem aumentos significativos em algumas categorias das despesas públicas municipais (gastos com pessoal, com assistência e previdência social, e total), os recursos do FPM não contribuíram de forma significativa para a melhoria daqueles indicadores. Regatieri (2013) analisou os impactos sobre a arrecadação municipal de tributos diretos empregando procedimento análogo ao de Brollo *et al*. (2013) na obtenção da variável instrumental para as transferências (a partir dos valores teóricos). As estimativas, obtidas a partir de uma especificação de painel de dados para a arrecadação municipal *per capita* no período 2000-2011, evidenciaram a predominância de coeficientes negativos para as transferências do FPM. Porém, além de algumas diferenças observadas nas magnitudes dos coeficientes obtidos para os distintos pontos de corte considerados, verificou-se uma significância estatística robusta em apenas dois dos cinco pontos analisados.

Outro estudo que tomou como base os procedimentos adotados por Brollo *et al*. (2013) na definição do grupo de tratamento e na obtenção do instrumento para as transferências do FPM foi o de Corbi, Papaioannou e Surico (2014). O estudo investigou os efeitos dessas transferências sobre o produto *per capita* local considerando possíveis heterogeneidades quanto ao fluxo de comércio interestadual, à localização regional dos municípios e à facilidade de acesso deles a serviços bancários. Os resultados das estimativas, obtidos a partir de especificações de painel de dados para os anos de 2000 a 2011, indicaram efeitos positivos e estatisticamente significativos das transferências do FPM sobre o produto *per capita*, sendo maiores nos municípios com menor fluxo de comércio interestadual, localizados nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, e com menor acesso a serviços financeiros.

Em síntese, os trabalhos mais recentes da literatura que têm avaliado as transferências do FPM empregaram um método de análise (regressão com descontinuidade) adequado às regras de alocação daqueles recursos, permitindo uma estratégia de identificação e estimação dos seus diversos efeitos locais que, satisfeitas algumas condições, tem validade do ponto de vista estatístico. Contudo, deve-se atentar para as diferenças verificadas entre os valores efetivamente recebidos e teoricamente esperados (a partir das regras de alocação) das transferências do FPM nos anos mais recentes, o que tem tornado fundamental o uso de variável instrumental nas estimativas.

Pode-se também afirmar que os resultados de alguns estudos que utilizaram os dados mais recentes, referentes à década de 2000, confirmaram a presença de distorções nas ações dos governantes locais que estão preditas teoricamente como decorrentes das transferências intergovernamentais, como foram os casos das evidências de ineficiência na arrecadação de tributos locais, aumento do nível de corrupção, e do direcionamento de recursos orçamentários para áreas que visaram à reeleição. De um modo geral, essas evidências sugerem que, ao contribuir para o aumento do tamanho dos orçamentos municipais, os recursos do FPM também contribuem para uma piora da percepção da população local quanto ao desempenho

daqueles governantes, no que diz respeito à conexão existente entre a arrecadação de tributos e a provisão dos serviços públicos municipais.

Por fim, considerando que uma parcela significativa dos serviços públicos prestados nos municípios é financiada com recursos provenientes das transferências, mas geridos pelos governos locais, existe ainda um amplo espaço para a avaliação dos efeitos do FPM nas distintas áreas de atuação da gestão pública local. Desta forma, a linha de pesquisa aqui resenhada pode ser estendida para outras áreas, com a obtenção de indicadores que permitam avaliar os desempenhos municipais nas áreas de saúde, educação fundamental, saneamento, transporte público e urbanização. Também há espaço para investigações quanto ao impacto do FPM sobre a situação fiscal dos governos locais, visando verificar se o aumento das suas transferências tem criado um incentivo ao aumento desproporcional das despesas públicas.

REFERÊNCIAS

AVEZANI, F. **Impacto de transferências intergovernamentais sobre desigualdades interpessoais de renda e educação**: um exercício utilizando RDD. 2015. Monografia (Graduação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

BROLLO, F. *et al*. The political resource curse. **American Economic Review**, v. 103, n. 5, p. 1759-1796, 2013.

CORBI, R.; PAPAIOANNOU, E.; SURICO, P. **Federal transfer multipliers**: quasi-experimental evidence from Brazil. Cambridge: NBER, 2014. (NBER Working Paper, n. 20751).

INMAN, R. **The flypaper effect**. Cambridge: NBER, 2008. (NBER Working Paper, n. 14579).

LEE, D.; LEMIEUX, T. Regression discontinuity designs in economics. **Journal of Economic Literature**, v. 48, n. 2, p. 281-355, 2010.

LITSCHIG, S.; MORRISON, K. The impact of intergovernmental transfers on education outcomes and poverty reduction. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 5, n. 4, p. 206-240, 2013.

MATTOS, E.; ROCHA, F.; AVARTE, P. Flypaper effect revisited: evidence for tax collection efficiency in Brazilian municipalities. **Estudos Econômicos**, v. 41, n. 2, p. 239-267, 2011.

REGATIERI, R. **Tributos municipais**: um mecanismo de aplicação da política municipal e sua relação com os resultados eleitorais. 2013. Dissertação (Mestrado) – Escola de Economia de São Paulo, São Paulo, 2013.

O ACESSO UNIVERSAL À ÁGUA É UMA QUESTÃO DE DEMOCRACIA[1]

José Esteban Castro[2]

O 6º objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS 6) diz respeito a "garantir a disponibilidade e o manejo sustentável da água e do esgotamento sanitário para todos".[3] Este objetivo está em consonância com a noção de que o acesso à água é um direito humano, conforme foi aprovado em resoluções da Assembleia-Geral (UN, 2010a) e do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) (UN, 2010b) no ano de 2010. Garantir que o acesso à água e ao esgoto seja fornecido para todos os cidadãos não é apenas uma questão da acessibilidade técnica, mas diz respeito à política democrática. No entanto, se este é um objetivo a ser efetivamente alcançado, especialmente no mundo em desenvolvimento, precisamos examinar criticamente as tendências internacionais dominantes que tratam a água como uma mercadoria, pois isto é um dos principais obstáculos para o alcance do ODS 6 .

O relatório das Nações Unidades sobre os progressos realizados para o alcance dos objetivos de desenvolvimento do milênio (ODMs) para o ano de 2014 mostra que, apesar dos avanços consideráveis, o acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário continua a ser uma grande preocupação. Embora o relatório comemore nominalmente ter atingido a meta de reduzir pela metade a proporção da população mundial que não tem acesso a fontes "melhoradas" de água,[4] ele prevê que 45 países não vão atingir a meta. Além disso, o relatório reconhece que mesmo as pessoas com fontes de água melhoradas "não necessariamente têm água segura"[5] (UN, 2014). Em suma, se considerarmos a qualidade e a segurança da água, estamos ainda muito longe de atingir a meta dos ODMs para a água.

---

1. Versão ampliada e traduzida de texto publicado originalmente no *blog* da Universidade de Newcastle, disponível em: <https://goo.gl/DJKgZm>. Traduzido do original em inglês e editado por Maria da Piedade Morais, técnica de planejamento e pesquisa do Ipea.

2. Professor de sociologia na Escola de Geografia, Política e Sociologia da Universidade de Newcastle, Reino Unido. Coordenador da rede de pesquisa internacional Waterlat – Gobacit (<www.waterlat.org>) dedicada à pesquisa, ao ensino e à ação prática em relação à política e gestão da água. *E-mail*: <esteban.castro@ncl.ac.uk>.

3. Ver box A.1, no anexo deste ensaio, para visualização dos ODS.

4. A proporção da população mundial com acesso a uma fonte de água melhorada aumentou de 76% para 89%, entre 1990 e 2012, superando a meta dos ODMs para 2015, que foi alcançada em 2010. Regiões do globo como a África Subsaariana, a Oceania e o Cáucaso e a Ásia Central não conseguiram alcançar a meta (UN, 2014). Ver gráfico A.1, no anexo deste ensaio.

5. "*Many improved facilities are microbiologically contaminated. Furthermore, water is not easily accessible to many households, especially in sub-Saharan Africa. Many people, usually women or young girls, often need to join long queues or walk long distances to get to an improved water source*" (UN, 2014, p. 44).

A situação é ainda mais complicada em relação aos serviços de esgotamento sanitário. O relatório de progresso dos ODMs confirma que 1 bilhão de pessoas no mundo ainda praticam defecação a céu aberto,[6] como mostra o gráfico A.2, no anexo deste ensaio, e que estamos muito longe de cumprir a meta dos ODMs de reduzir para metade a população mundial sem esgoto sanitário adequado até 2015 (UN, 2014). Devemos lembrar que os ODMs visam tão somente reduzir pela metade a proporção da população mundial sem acesso a estes serviços essenciais. Um número muito grande de seres humanos continuará a sofrer de doenças evitáveis e morte prematura mesmo se os ODMs foram alcançados. Isto significa, de acordo com números oficiais, provavelmente demasiado otimistas, que 0,75 bilhão de pessoas ainda não têm acesso adequado à água,[7] mesmo com o alcance dos ODMs globalmente, e 1,73 bilhão de pessoas ainda não terão acesso a nenhum tipo de esgotamento sanitário, mesmo depois de 2015, ano estabelecido para o cumprimento dos ODMs[8] (*op. cit.*).

Nos últimos anos, a água foi declarada a "próxima mercadoria" (Castro, 2013) por *experts* financeiros em todo o mundo e um processo massivo de apropriação da água (e da terra) está ocorrendo neste momento na África, na Ásia, na América Latina, inclusive na Europa (Mehta, Veldwisch e Franco, 2012). Isto inclui diferentes formas de mercantilização, incluindo a privatização dos recursos hídricos e dos serviços relacionados à água. A privatização da água é um exemplo do processo mais amplo de mercantilização da vida em geral, transformando os bens naturais em propriedade privada comercializável.

Nas áreas urbanas, a expressão mais visível da mercantilização da água é a ascensão da sua indústria de engarrafamento, sendo que a água engarrafada foi chamado por alguns de mercadoria "final". Já temos excelentes exemplos de como lidar com esta última ameaça, como foi mostrado pela proibição do uso de garrafas de água de plástico em favor da água fornecida pela rede pública em prédios públicos, conforme foi adotado pelos governos de cidades líderes mundiais, como São Francisco e Nova Iorque. Da mesma forma, muitas cidades mundiais, incluindo Atlanta, Berlim, Jacarta e Paris, entre muitas outras, estão cancelando a privatização dos serviços de água e esgoto e devolvendo estes serviços para o setor público (Kishimoto, Lobina e Petitjean, 2015). Estes exemplos de desmercantilização da água estão abrindo um caminho para o futuro.

Se quisermos alcançar a disponibilidade e a sustentabilidade de água potável e esgotamento sanitário para todos, como declarou o ODS 6, teremos de garantir o acesso à água potável e ao esgotamento adequado até mesmo para a grande parcela da população mundial que não pode arcar com o custo total desses serviços. Os países que conseguiram fornecer acesso universal a tais serviços, como grande parte da Europa Ocidental ou os Estados Unidos,

6. O relatório reconhece o elevado risco à saúde da defecação a céu aberto, que afeta sobretudo as comunidades pobres e vulneráveis, sendo mais prevalecente em regiões do globo como a Ásia Ocidental, a Oceania e a África Subsaariana e em países de renda média, como a Índia e a Nigéria (UN, 2014).

7. Dos 748 milhões de pessoas que não tinham acesso a fontes de água seguras para beber em 2012, 173 milhões obtinham a água diretamente de rios, córregos ou lagos e os restantes de poços ou nascentes não protegidas.

8. O próprio relatório da ONU alerta para as elevadas desigualdades urbano-rurais e as diferenças no acesso a serviços de água e esgoto adequados entre ricos e pobres e grupos minoritários: "*lack of improved water and sanitation facilities is predominantly a rural and poverty-related phenomenon. Seven out of ten people without access to improved sanitation facilities live in rural areas. The rich in urban areas are more likely to have piped water on the premises, or toilets connected to a sewer system, whereas the poor often use communal sources or need to buy their water from vendors, share public facilities or rely on pit latrines. In addition to rural-urban and wealth related disparities, household surveys have shown much lower coverage within countries for some areas, minorities and other disadvantaged groups*" (UN, 2014, p. 45).

alcançaram este feito durante o século XX, porque aceitaram que estes serviços não são uma mercadoria, mas um bem público que deve estar universalmente disponível para todos. Essa lição histórica precisa ser levada seriamente em conta se estamos verdadeiramente empenhados em alcançar o objetivo 6 dos ODS. Os indicadores a serem adotados para medir o progresso em relação ao objetivo 6, atualmente em discussão, devem contemplar fatores econômicos, políticos e sociais relevantes que têm impacto sobre o acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário.

Para tornar os serviços essenciais de água acessíveis a todos, o confronto principal é entre os projetos sociais excludentes e inclusivos. O primeiro produz desigualdades e injustiça social, ao tratar a água como uma mercadoria que deve estar disponível apenas para aqueles que podem pagar o seu preço de mercado. Os projetos sociais inclusivos estão fundamentados nos princípios da igualdade e na democracia material e substantiva, e concebem o acesso a estes serviços como sendo um bem público que deve ser garantido pelo Estado. Os confrontos entre esses projetos sociais divergentes podem ser exemplificados pelo debate sobre o direito humano à água. Este debate centrou-se sobre o acesso a pequenas quantidades de água de que os seres humanos precisam para ter uma vida digna, estimadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em aproximadamente 50 e 100 litros por pessoa por dia para as necessidades domésticas.

Durante muitos anos um grande número de países envolvidos nesse debate rejeitou a possibilidade de sancionar o acesso à água como um direito humano, com argumentos muito divergentes. Finalmente, em julho de 2010, 122 países votaram a favor da resolução da ONU e sancionaram o direito humano à água, mas 41 países abstiveram-se de votar, enquanto 29 estavam ausentes[9] (Amnesty International e Wash United, 2014). A sociedade global, ou pelo menos os governos representando seu povo, não estão de acordo sobre algo tão básico como a garantia de uma quantidade essencial de água potável a todo ser humano no planeta como um direito, apenas por ser humano. É um claro exemplo do dilema social, político e ético que enfrentamos.

Implementar o direito humano à água em todos os países deve ser uma meta para o ODS 6. No entanto, a meta deve ser especificada com indicadores relevantes. Os países deveriam criar mecanismos legais e políticos para evitar a mercantilização dos recursos e serviços relacionados à água. Se os países continuarem a permitir o controle dos recursos hídricos e dos serviços relacionados à água por empresas privadas e indivíduos endinheirados, o direito humano à água não será mais do que uma ideia romântica jamais posta em prática.

A implementação do direito humano à água também requer enfrentar a crise da água no mundo, particularmente a poluição dos corpos d'água e os processos antrópicos de desertificação e dessecação, que são enormes tarefas que muitos governos do mundo em desenvolvimento, incluindo aqueles que já estão comprometidos com a garantia do direito humano à água, irão achar extremamente difíceis, devido a restrições financeiras, à falta de recursos humanos etc. Os indicadores para o ODS 6 devem levar em conta a necessidade de corresponsabilidade internacional nessa matéria.

Uma grande parte da população mundial continua a não ter acesso adequado à água potável e ao esgotamento sanitário, o que é o resultado de injustiça social e desigualdades estruturais. As decisões sobre as políticas relacionadas aos serviços de água e esgotamento sanitário em

9. Todos os países latino-americanos votaram a favor e o Brasil teve papel ativo na aprovação da proposta de inclusão do direito humano à água.

todo o mundo, incluindo a Europa, têm quase sempre sido implementadas na ausência de debate público democrático. As políticas e a gestão dos recursos hídricos raramente são transparentes para os cidadãos; são, em grande parte, *unacountable*, e tendem a ser abertamente autoritárias e de cima para baixo. Atualmente não há mecanismos eficazes que permitam aos cidadãos comuns exercer um controle democrático sobre essas atividades. Ao decidir sobre os indicadores para o ODS 6, existem dois aspectos principais para promover o processo de democratização em relação à água:

- democratização do acesso à água potável e ao esgotamento sanitário destinada a promover a prática democrática substantiva no setor da água, com base no princípio da igualdade;
- políticas para fazer as atividades do governo e a gestão dos serviços de água e esgoto sujeitas ao escrutínio e controle cidadão.

Resumo dos pontos de ação para alcançar o ODS 6:

- *reconhecer que as causas do fracasso em garantir o acesso adequado à água e ao esgotamento sanitário para todos são multidimensionais*, envolvendo processos naturais, sociais e individuais e fatores que exigem soluções sistêmicas baseadas em *expertise* interdisciplinar e colaboração intersetorial na formulação e implementação de políticas;
- *o setor da água deve estar sujeito a controle democrático que democratiza a política e a gestão da água*, o que exige a criação de mecanismos legais e administrativos eficazes para o envolvimento dos cidadãos de forma significativa;
- *os governos, as instituições financeiras internacionais, as agências multilaterais e outros atores relevantes devem abandonar o seu apoio à mercantilização e à privatização da água*. As políticas de mercantilização da água que prevaleceram durante as últimas três décadas não conseguiram contribuir para o alcance dos ODMs, e criaram conflitos sociais generalizados;
- *apoiar o desenvolvimento de parcerias público-público e público-comunidade para tornar o acesso universal à água e ao esgotamento sanitário um bem público e um direito humano na prática*.[10] Reconstruir as capacidades de planejamento e formulação de políticas do setor público em todos os níveis de governo, com destaque para as autoridades locais.

Apesar dos avanços significativos no sentido de alcançar os ODMs sobre a redução pela metade do *deficit* de cobertura de serviços de água e esgoto, ainda há um enorme *gap* para atingir a meta de acesso universal a esses serviços. A Declaração do Direito Humano à Água pela ONU em 2010 oferece uma oportunidade para repensar e reconfigurar as prioridades e os mecanismos a serem adotados nas estratégias de desenvolvimento pós-2015. No entanto, o processo conducente a esta declaração também contém uma advertência: dezenas de países não apoiaram a noção de que há um direito humano universal a ter acesso à água e ao esgotamento sanitário essenciais, bem como a razão para muitos é que eles consideram que estes serviços devem ser mercantilizados, não tratados como direitos ou como bens públicos. Alcançar o acesso universal aos serviços essenciais de água e esgoto é um projeto político inclusivo, que, por definição, não pode ser alcançado por meio de políticas excludentes, tais como a mercantilização da água e dos serviços relacionados aela. É necessário planejamento de longo prazo, não apenas construir as infraestruturas necessárias e ampliar a cobertura, mas também para tornar os sistemas sustentáveis ao longo do tempo e os serviços disponíveis para todos, independentemente da sua capacidade de pagamento. As políticas públicas necessárias para alcançar a universalização dos serviços essenciais devem ser fundamentadas no princípio da igualdade, e devem subordinar a eficiência econômica e o lucro privado aos objetivos mais elevados de distribuição democrática da riqueza e do bem-estar da população.

10. Para exemplos na América Latina, ver Castro, Heller e Morais (2015).

ANEXO A

BOX A.1
Os ODS

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos.
- 6.1. Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos.
- 6.2. Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.
- 6.3. Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente.
- 6.4. Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água.
- 6.5. Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado.
- 6.6. Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos.
- 6.a. Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e ao saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de afluentes, a reciclagem e as tecnologias de reúso.

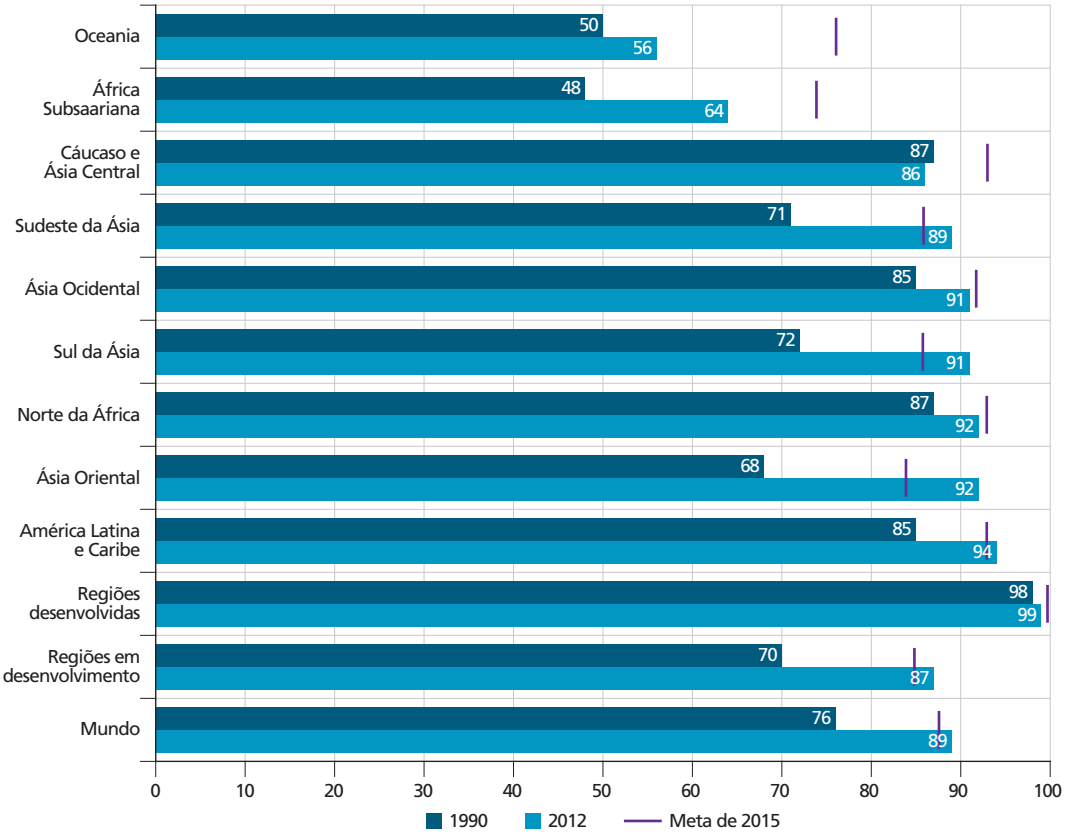
Objetivo 7. Assegurar a todos o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia.
Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.
Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e os seus impactos.
Objetivo 14. Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), disponível em: <http://goo.gl/R93Aur>.

GRÁFICO A.1

Proporção da população utilizando uma fonte de água potável (1990 a 2012)

(Em %)

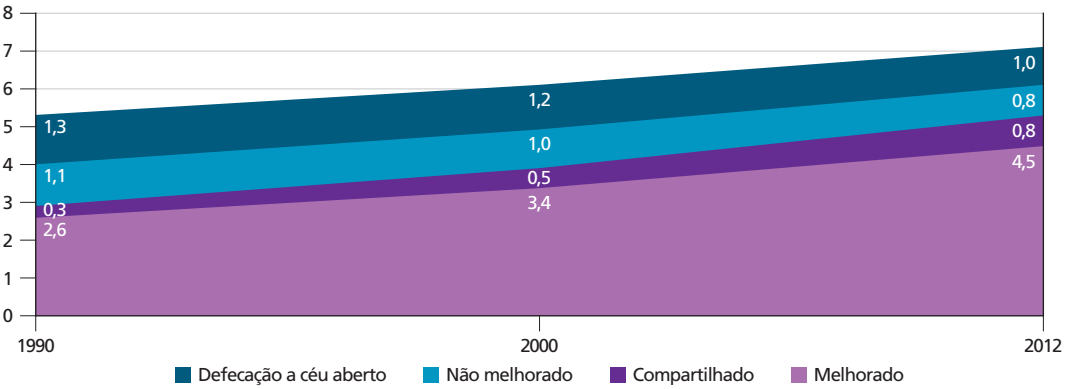


Fonte: Relatório das Nações Unidas para o Alcance dos ODMs (UN, 2014).

GRÁFICO A.2

População por tipo de esgotamento sanitário (2000 e 2012)

(Em bilhões)



Fonte: Relatório das Nações Unidas para o Alcance dos ODMs (UN, 2014).

REFERÊNCIAS

AMNESTY INTERNATIONAL; WASH UNITED. **Recognition of the human rights to water and sanitation by UN Member States at the international level**: an overview of resolutions and declarations that recognise the human rights to water and sanitation. Nairobi; Berlin: Amnesty International; Wash United, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/SqPSVH>.

CASTRO, J. E. Water is not (yet) a commodity: commodification and rationalization revisited. **Human Figurations**, v. 2, issue 1, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/44XTGs>.

CASTRO, J. E.; HELLER, L.; MORAIS, M. P. (Orgs.). **O direito à água como política pública na América Latina**: uma exploração teórica e empírica. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/nrYtTV>.

KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Eds.). **Our public water future**: the global experience with remunicipalisation. Amsterdam et al.: TNI *et al.*, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/SjhORl>.

MEHTA, L.; VELDWISCH, G. J.; FRANCO, J. (Eds.). Special issue: water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources. **Water Alternatives**, v. 5, issue 2, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/Cgsw8R>.

UN – UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010**: 64/292 – the human right to water and sanitation. New York: UN, 2010a. Disponível em: <http://goo.gl/U9ddxY>.

_____. _____. **Resolution adopted by the Human Rights Council**: 15/9 – human rights and access to safe drinking water and sanitation. New York: UN, 2010b. Disponível em: <http://goo.gl/8QeeMb>.

_____. **The Millennium Development Goals Report 2014**. New York: UN, 2014. p. 44-45.

OPINIÃO

POLÍTICA REGIONAL E URBANA: IMPERATIVO PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Clélio Campolina Diniz[1]

Um projeto de desenvolvimento nacional para o Brasil, que busque combinar crescimento econômico com justiça social e sustentabilidade ambiental, precisa ter como um de seus imperativos básicos uma ativa política territorial, mais conhecida com política regional e urbana. Uma política territorial articulada com tais propósitos, no entendimento do autor, há que considerar dez pontos básicos, a seguir descritos.

1) Reconhecimento de que o território, em seus diferentes recortes e escalas regionais, tem identidade histórica e cultural, possui atributos naturais e construídos, atores e agentes, os quais têm papel central no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, não se pode tomar o território como simples paisagem, recortando-o e agindo de cima para baixo, como foram a maioria das experiências internacionais e nacionais de políticas regionais centralizadas, com atuação vertical de cima para baixo, referidas na literatura como políticas *top-down*. Entretanto, não se pode cair na orientação inversa, típica das políticas de orientação neoliberal mais recentes, de deixar a região ou localidade com a responsabilidade exclusiva de encontrar solução para os seus próprios problemas, na linha das diferentes modalidades das chamadas políticas de desenvolvimento local, conhecidas como *bottom-up*. Essa linha de atuação tende a desconhecer os condicionantes das escalas macroespacial, macroeconômica e internacional. Assim, o primeiro desafio de uma política territorial democrática é a combinação das condições, potencialidades e objetivos regionais com as condicionantes nacional e internacional. Portanto, nem *top-down* nem *bottom-up*, mas a busca de uma articulação delas.

2) Necessidade de uma nova regionalização do país, para efeitos de políticas públicas, que supere a inadequação das regionalizações existentes. Um bom exemplo desta inadequação são as políticas para o Nordeste, que incluem nove estados federados mais parcela dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, cuja heterogeneidade indica a necessidade de políticas diferenciadas e não igualitárias. A análise das demais macrorregiões brasileiras chegaria a resultados semelhantes. Por sua vez, as sub-regiões constituídas pelas microrregiões geográficas, além de não serem utilizadas para efeitos de políticas públicas, precisam ser adequadas à luz das novas centralidades, dos condicionantes ambientais, logísticos, políticos e sociais. Uma tentativa nessa

1. Professor emérito no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG). *E-mail*: <cleliocampolina@gmail.com>.

linha foi elaborada por Brasil (2008), mas sem os necessários aprofundamentos, detalhamento, legitimação política, formalização e oficialização.

Reconhece-se as dificuldades decorrentes da rigidez das divisões político-administrativas (estados e municípios) e a dinâmica econômica e demográfica no território, como também o desafio de se combinar competição e cooperação entre instâncias governamentais e recortes político-administrativos do território.

1) O território é estruturado e comandado pelas cidades. Assim, não se pode separar as políticas regionais de seus centros de comando: as cidades e a rede urbana. Esta é composta por cidades de diferentes tamanhos e variada importância econômica e política, o que define uma hierarquia de escalas de centralidade, que precisa ser refletida nos critérios e no resultado da regionalização. Embora fundamentais, aqui não se refere ao intraurbano (habitação, transporte urbano, saneamento etc.), mas sim da cidade enquanto estruturadora do território e sua conectividade por meio da infraestrutura de transportes e comunicações.

2) A infraestrutura de comunicações físicas, telemáticas e digitais articulam e conectam o conjunto do território com a rede de cidades, segundo uma hierarquia da rede urbana. Estas infraestruturas constituem os elos vitais para o funcionamento do sistema. Entre elas, cabe destacar o papel central dos transportes, que viabilizam a mobilidade de bens e pessoas e, portanto, condicionam o sentido dos fluxos e de seus efeitos sobre os territórios próximos. Nesse sentido, a infraestrutura mencionada tem papel central nas políticas territoriais e precisa, portanto, ser considerada como dimensão fundamental nas políticas regionais e urbanas.

3) Integração do território ou dos diferentes territórios com o exterior. No caso brasileiro, se a intenção ou os objetivos são de ampliar a integração com a América do Sul, pela contiguidade física do território, essa dimensão torna-se importante nos critérios de regionalização, de formulação e implementação de políticas regionais e urbanas. Destacam-se a infraestrutura de transportes e comunicações, as áreas de fronteira, as cidades gêmeas etc., sem se considerar aqui, porque de outra natureza, as políticas macro de integração econômica, social e política.

4) Tratamento específico para a região amazônica, pela dimensão física, especificidade ambiental e importância geopolítica. Como a Amazônia é sul-americana e não exclusivamente brasileira, a política precisa ter duas dimensões integradas entre si. A primeira para a Amazônia brasileira em si. A segunda, por meio de uma concertação internacional para o tratamento conjunto e articulado de toda região amazônica. No caso brasileiro, consideradas sua dimensão e sua diversidade, ela exige esforços específicos de novas regionalizações internas, sem perder de vista os objetivos macro de natureza ambiental, geopolítica e de potencial produtivo. Ressalte-se a importância da pesquisa científica para a identificação de novos padrões produtivos que sejam capazes de aproveitar economicamente a biodiversidade sem destruí-la, na linha defendida pela professora Bertha Becker de sua revolução científico-técnica para a Amazônia.

5) Análise especial da plataforma marítima, considerado seu potencial produtivo, sua importância geopolítica e seus rebatimentos no território terrestre. Um exemplo notório foi o descobrimento e o desenvolvimento tecnológico na exploração do petróleo do pré-sal. Nessa linha, novos avanços científicos e tecnológicos poderão identificar novos potenciais produtivos em uma plataforma cuja extensão é de aproximadamente 4,5 milhões de km^2.

6) Reavaliação do pacto federativo do ponto de vista econômico e político e seus efeitos na articulação em termos da integração territorial, econômica, social e política dentro

de um projeto de desenvolvimento nacional. Neste contexto, um dos grandes desafios seria uma reforma do sistema tributário e seus efeitos sobre a divisão federativa de recursos e atribuições. Igualmente, uma reestruturação do sistema de financiamento ao desenvolvimento regional, com a centralização dos diferentes fundos e sistema de incentivos em um fundo nacional de desenvolvimento, com diretrizes de alocação definida pelo Congresso Nacional, segundo uma tipologia regional estabelecida pela nova regionalização.

7) Reconhecimento de que as políticas de educação, ciência e tecnologia são os mais importantes instrumentos e meios para o desenvolvimento em geral e para o desenvolvimento das regiões mais atrasadas, em particular. Somente por meio do avanço educacional, em seus vários níveis, podemos garantir um crescimento econômico sustentável, melhoria no aproveitamento do potencial produtivo, preservação ambiental, redução das desigualdades sociais e regionais e um melhor posicionamento no comércio e na ordem internacional.

8) Articulação dessas diferentes dimensões para a formulação das diferentes políticas no marco de um projeto nacional de desenvolvimento. Exige-se, portanto, um esforço permanente e recorrente de compatibilização das dimensões vertical (regional, setorial e temática) e horizontal de desenvolvimento (macroeconômica, macroespacial e internacional).

Não se propõe aqui um processo de planejamento compreensivo e totalizante, como foram algumas experiências fracassadas e incompatíveis com a lógica do mercado e sua dinâmica. Recomenda-se apenas a compatibilização de um sistema de planejamento com diretrizes de médio e longo prazos e suas respectivas políticas. E mais de que tudo isto, uma formulação de tal natureza seria a referência para um processo de discussão nacional, a ser encaminhado, em última instância, ao parlamento brasileiro para que o resultado, após discussão, negociação e ajustes, depois de aprovado, venha ser a base de orientação para a política nacional de desenvolvimento territorial nas suas diferentes dimensões.

REFERÊNCIA

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**. Brasília: MP, 2008. v. 3.

O DIREITO À CIDADE COMO CENTRO DA NOVA AGENDA URBANA

Nelson Saule Júnior[1]

O modelo de desenvolvimento urbano atual tem falhado com a maioria dos habitantes das cidades em lhes conferir uma vida urbana digna. Este modelo tem promovido a mercantilização da cidade que privilegia os grupos financeiros e de investidores em detrimento dos interesses e das necessidades da maioria da população urbana. Os efeitos do padrão de urbanização, como a gentrificação, a privatização dos espaços públicos e dos serviços básicos, a segregação urbana, a precarização dos bairros da população pobre, o aumento dos assentamentos informais, a utilização de investimentos públicos para promover projetos de infraestrutura que atendem aos interesses econômicos dos negócios imobiliários apontam que novos caminhos de vida e desenvolvimento nas cidades precisam ser adotados na nova agenda urbana.

Por essa razão, a nova agenda urbana deve abraçar uma mudança no padrão urbano predominante, a fim de aumentar a equidade urbana, a inclusão social, a participação política e dar uma vida digna para a população urbana.

A nova agenda urbana deve reconhecer que os atuais padrões de desenvolvimento urbano com base nas premissas de cidades competitivas para atração de negócios e "mercantilização da terra e especulação resultante" não serão capazes de criar um modelo sustentável de inclusão social, de cidadania, de democracia, de diversidade cultural e de qualidade de vida em nossas cidades.

Essa agenda precisa ter outro paradigma para estabelecer a ligação entre a inclusão social, a democracia participativa e os direitos humanos com o território para tornar as cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis.

A nova agenda urbana, por ser uma agenda do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) que foi criada para a promoção dos direitos humanos e da paz entre as nações e os países, deve ter como ponto de partida a promoção destes direitos para o estabelecimento de um novo paradigma para o desenvolvimento urbano.

---

1. Advogado, professor do Programa de Pós-Graduação de Direito Urbanístico da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), coordenador-geral e da área direito à cidade do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis), coordenador executivo da Plataforma Global do Direito à Cidade, coordenador de relações internacionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e conselheiro do Conselho das Cidades (ConCidades). *E-mail*: <nelsaule@polis.org.br>.

O direito à cidade é um novo paradigma que fornece uma estrutura alternativa de repensar as cidades e a urbanização, com base nos princípios da justiça social, da equidade, do efetivo cumprimento de todos os direitos humanos, da responsabilidade para com a natureza e as futuras gerações, e da democracia local. O direito à cidade como um direito humano coletivo emergente cumpre esse papel de ser o coração da nova agenda urbana constituída por princípios, ações, metas, indicadores e formas de monitoramento destinados ao modelo de cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis.

Um grande desafio é precisar a concepção e a própria definição do direito à cidade nessa agenda, levando em consideração as normas internacionais de direitos humanos que fundamentam a sua existência como um direito humano coletivo/difuso e os diversos documentos internacionais existentes sobre este direito, bem como os sistemas legais nacionais que adotaram tal direito como um direito fundamental.

Os documentos de referência para a compreensão do direito à cidade como um direito humano emergente na nova agenda urbana são os seguintes: Carta Mundial do Direito à Cidade (2005); Carta Europeia dos Direitos Humanos nas Cidades (Saint-Denis, 2000); Direitos Humanos nas Cidades – Agenda Global (Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU, do inglês United Cities and Local Governments – UCLG, 2009); Carta da Cidade do Direito à Cidade (México, 2009); Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (Fórum Urbano Mundial, 2010); Por um Mundo de Cidades Inclusivas (Comitê de CGLU sobre a Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos, de 2013); Inclusão Social e Democracia Participativa e os Princípios Gwangju para uma Cidade dos Direitos Humanos (2015).

Nos sistemas legais nacionais destaca-se a legislação brasileira Estatuto da Cidade (2001)[2] e a Constituição do Equador,[3] que contém uma definição legal do direito à cidade. No Artigo 2º, incisos I e II do Estatuto da Cidade, o direito a cidades sustentáveis é entendido como o direito à terra urbana, à habitação, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as gerações atuais e futuras, e como uma gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de desenvolvimento urbano de projetos, planos e programas.

Essa definição traz a compreensão de um direito difuso para estabelecer que é um direito das gerações presentes e futuras a adotar, por analogia, o mesmo conceito do direito a um ambiente que deve ser preservado para as gerações presentes e futuras.

No Artigo 31 da Constituição do Equador, o direito à cidade é o direito ao pleno gozo da cidade e de espaços públicos, sob os princípios da sustentabilidade, da justiça social, do respeito às diferentes culturas urbanas e do equilíbrio entre o urbano e o rural. O direito à cidade é baseado na gestão democrática, na função social e ambiental da propriedade e da cidade, e no exercício pleno da cidadania.

A definição do direito à cidade a ser adotada na nova agenda urbana tem como fundamento o Artigo 4, item 4, da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005,[4] que inclui os bens a serem protegidos, entre os quais a cidade pode ser protegida como um bem comum. O Artigo 11 da Convenção para a Proteção

2. Disponível em: <http://goo.gl/faKTkO>.
3. Disponível em: <http://goo.gl/450QR6>.
4. Disponível em: <http://goo.gl/NpFZh5>.

do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural[5] constituiu um inventário dos bens que fazem parte do patrimônio cultural e natural. Exemplos das cidades já incluídas nessa lista são: Cidade de Potosí, Bolívia (2014); Cidade Antiga de Jerusalém e seus Muros (1982); Cidade Antiga de Damasco, República Árabe da Síria (2013); Cidade Mercantil Marítima de Liverpool, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (2012); Cidade Histórica de Zabid, Iêmen (2000); e Cidade Velha de Saná, Iêmen (2015)

Pelos artigos 2 a 11 da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial[6] também é permitida a proteção difusa dos espaços tidos como bens culturais imateriais, considerando as áreas urbanas e rurais. Exemplos de espaços urbanos e rurais que estão na lista representativa do patrimônio cultural imaterial da humanidade: espaço cultural da Yaaral e Degal Mali (2008); espaço cultural de Palenque de San Basilio, Colômbia (2008); Fiesta dos Pátios em Córdova, Espanha (2012); Majlis, emirados culturais e espaço social Árabes Unidos, Arábia Saudita, Omã, Qatar (2015).

O direito à cidade é, portanto, um direito coletivo existente, como o direito dos habitantes presentes e das futuras gerações de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis como um bem comum, por meio de uma interpretação extensiva e analógica da proteção da cidade como bens culturais de acordo com as convenções internacionais anteriormente mencionadas.

O direito à cidade é aplicável a todas as cidades e assentamentos humanos, dentro dos sistemas jurídicos nacionais. Com base nessa definição acima, o direito à cidade é um direito coletivo/difuso que vê a cidade como um espaço coletivo que pertence a todos os habitantes, que contém três elementos essenciais: proteção legal das cidades como um bem comum; direito coletivo/difuso; e a titularidade coletiva exercida por grupos representativos de moradores, associações de moradores, organizações não governamentais (ONGs), Defensoria Pública e Ministério Público, por exemplo.

O direito à cidade deve ser adotado e compreendido na nova agenda urbana como o direito de todos os habitantes, da presente e das futuras gerações, de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definido como um bem essencial comum para a qualidade de vida. O direito à cidade implica ainda responsabilidades sobre os governos e as pessoas a reclamar, defender e promover este direito. A cidade como um bem comum contém os seguintes componentes: a cidade livre de qualquer forma de discriminação; a cidade com cidadania inclusiva; a cidade com maior participação política; a cidade que cumpre as suas funções sociais; a cidade com espaços públicos de qualidade; a cidade com igualdade de gênero; a cidade com diversidade cultural; a cidade com economias inclusivas; a cidade com um ecossistema comum que respeite os vínculos rural-urbanos.

O direito à cidade como um direito coletivo/difuso pode ser exercido em cada metrópole, vila ou cidade que está institucionalmente organizada como unidade local administrativa distrital, municipal ou de caráter metropolitano. Ele inclui o espaço urbano, bem como os arredores rurais ou semirrurais que fazem parte do seu território.

Somada à adoção e à definição do direito à cidade, a nova agenda urbana deve conter instrumentos para o monitoramento da implementação desse direito pelos países, tais como:

5. Disponível em: <http://goo.gl/YO3yZ4>.
6. Disponível em: <http://goo.gl/xaAdMQ>.

- a constituição, pela ONU, de uma força-tarefa a partir de 2017 para promover campanhas, sensibilização e mobilização nas regiões e nos países para a implementação da nova agenda urbana;
- criar um observatório internacional para o direito à cidade como uma ferramenta global para reunir informações (isto é, as melhores práticas, estruturas legais, estudos de caso) e promover o direito à cidade , bem como um fórum internacional sobre o direito à cidade com o objetivo de reunir todas as partes interessadas relevantes cometidas para empurrar o direito de agenda da cidade (incluindo as organizações globais, todos os níveis de governo, a sociedade civil e o setor privado socialmente responsável);
- produzir relatórios periódicos sobre o estado da nova agenda urbana nos âmbitos regionais e nacionais (a cada três anos).

NOTAS DE PESQUISA

UMA AGENDA DE ESTUDOS ATUAL PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

Aristides Monteiro Neto[1]

A proposição de uma agenda de estudos e pesquisas sobre questões consideradas relevantes do desenvolvimento regional é, de saída, provocativa e geradora de debates e contendas. Como identificar os "temas relevantes"? E quando identificados, como selecionar ou hierarquizar os mais representativos entre outros menos importantes? Sempre se pode argumentar, por exemplo, pelas possíveis ausências verificadas em uma certa lista temática elaborada para a construção desta agenda. Alternativamente, pode-se sempre definir uma agenda de estudos ou de questões a partir de um referencial teórico previamente escolhido. Neste caso, ao se deixar de lado referenciais também alternativos, questões vistas como relevantes poderiam também ficar de fora. Enfim, os problemas são inúmeros. Contudo, o esforço e a necessidade de se criar um guia, um roteiro ou farol para a priorização do esforço de pesquisa institucional pode compensar eventuais adversidades.

A pesquisa, ainda em fase inicial de realização, para a elaboração de uma agenda de estudos está sendo estruturada para captar e compreender dois movimentos ou recortes dos processos socioeconômicos no território brasileiro. Primeiro, coloca-se a pergunta sobre quais seriam as questões relevantes no período atual, isto é, na última década, e que tenderão a ser motivo de preocupação e reflexão da política pública nos anos adiante – digamos que em um horizonte de cinco anos. Portanto, a agenda inicia-se com um caminho dirigido: objetiva contribuir diretamente para os problemas de política pública afeita ao território.

Colocada a discussão nesses termos, então, pode-se supor que a marca de uma agenda dos anos 2005-2015 tende a evidenciar diferenças substantivas de período precedente, como nos anos 1995-2004. Assim se poderia iniciar uma demarcação entre temas candentes no período, *grosso modo*, por uma periodização histórica que contemple os seguintes pontos:

a) anos 1990:

- globalização econômica e suas repercussões sobre a questão regional; financeirização da economia; fragmentação da nação; reconcentração produtiva em uma área poligonal dada pelo emprego industrial; convergência/divergência;
- desindustrialização; crise no coração industrial (São Paulo e Sudeste); expansão do agronegócio exportador; expansão acelerada do Centro-Oeste brasileiro;

1. Coordenador da área de estudos regionais na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <aristides.monteiro@ipea.gov.br>.

- problemas da agenda urbana (*deficit* habitacionais, gentrificação, desemprego metropolitano, crescimento de cidades médias etc.);
- perda de substância do planejamento governamental; enfraquecimento das instituições regionais; guerra fiscal etc.;
- nas relações intergovernamentais, predominou a centralização federativa com a União reconcentrando recursos e descentralizando, em direção a governos subnacionais, a execução de políticas públicas.

b) anos 2000:

- retomada da atuação governamental; política social ativa (transferências de renda, aumento do salário mínimo, educação, saúde) como novidade ampla na questão territorial; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e seus efeitos territoriais; políticas urbanas e habitacionais revigoradas – Minha Casa Minha Vida (MCMV) –; redução do *deficit* habitacional;
- planejamento governamental – Planos Plurianuais (PPAs) –; problemas de coordenação federativa; iniciativas de planejamento territorial (de pouco êxito); I e II Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – suas limitações e seus avanços –; guerra fiscal (menos aparente em face do *boom* de crescimento econômico); continuidade da perda de importância das instituições regionais;
- retomada de grandes projetos públicos federais de infraestrutura (hidrelétricas, rodovias, portos, aeroportos, estádios etc.);
- premência da agenda ambiental (as limitações entrópicas mais evidentes no Nordeste; a biodiversidade na Amazônia e no Centro-Oeste; a poluição e a destruição acelerada de ecossistemas nas metrópoles);
- relações federativas continuaram o padrão anterior de concentração de recursos na União; houve ganhos, ainda que pequenos, para governos municipais, mas não para governos estaduais; governos subnacionais tornaram-se mais e mais executores de políticas centralmente definidas; capacidades de elaboração e execução de estratégias próprias têm estado reconhecidamente limitadas; em particular, governos estaduais apresentam baixa capacidade de investimento.

Desse modo, poder-se-ia questionar, olhando para o movimento periodizado: que processos persistem entre uma década e outra? O que mudou? O que é novidade no período recente e não estava previsto?

Outra forma de identificar elementos de uma agenda de estudos é reconhecer a existência de novos debates teórico-conceituais em curso, com forte apelo para o desenho e a implementação de políticas públicas. Um deles é a contribuição das políticas nacionais de desenvolvimento social (educação, saúde, assistência social, transferências de renda a famílias) para a redução das disparidades regionais. Neste novo contexto de ganhos das regiões menos desenvolvidas, provocados pelas políticas voltadas a pessoas e não para territórios específicos, como avaliar o papel das políticas regionais explícitas e qual a sua contribuição futura para o desenvolvimento brasileiro?

Seguindo a pegada de certo debate internacional sobre a relevância e a oportunidade de adoção de políticas voltadas para o território – como propugnado e defendido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – ou contrariamente apenas realizar políticas para pessoas, defendidas pelo Banco Mundial, a agenda de estudos deve

ser capaz de oferecer uma interpretação do debate, com base nos avanços e recuos próprios da realidade brasileira.

Nesse debate em que se colocam frente a frente a OCDE *versus* o Banco Mundial, este último vem defendendo a abordagem de não intervenção no território (*place-neutral approach*) no documento *Reshaping Economic Geography* (World Bank, 2009), o qual aposta, *grosso modo*, na seguinte ideia:

> os mais potentes instrumentos para a integração [regional] são as melhorias em instituições que trabalham com objetivos espacialmente "cegos"; colocando de forma mais simples, [aquelas instituições que se ocupam de] a provisão de serviços essenciais como educação, saúde e segurança pública (Gill, 2010, p. 3 *apud* World Bank, 2009, tradução do autor).

De outro lado, a abordagem advoga a intervenção no território (*place-based approach*) proposta pela OCDE em *How Regions Grow: trend and analysis* (OECD, 2009) *e Regions Matter* (OECD, 2010) – há uma defesa explícita da política regional, em particular, para aumentar a competitividade das regiões no cenário internacional e fortalecer estratégias de desenvolvimento endógeno em regiões deprimidas ou de baixo crescimento.

Esse debate não é extemporâneo ao Brasil, pois, por causa dos avanços recentes, em termos de cobertura a pessoas e a territórios, da política social e de infraestrutura, a questão regional passa a tomar outra dimensão. Não é o caso de entender que política regional não seja mais necessária, mas de (re)pensar: o que cabe à política regional (explícita) fazer neste novo contexto? Para a proposição de uma agenda de estudos e pesquisas serão percorridos os dois caminhos predominantes acima citados.

REFERÊNCIAS

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **How regions grow**: trend and analysis. Paris: OCDE, 2009.

_____. **Regions matter**. Paris: OCDE, 2010.

WORLD BANK. **Reshaping economic geography**. Washington: World Bank, 2009. (World Development Report 209).

O BRASIL E A NOVA AGENDA URBANA – HABITAT III

Ernesto Galindo[1]
Roberta Amanajás Monteiro[2]

O projeto de pesquisa *O Brasil e a Nova Agenda Urbana – Habitat III* iniciou-se no ano de 2016, no contexto dos debates globais sobre a III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). A finalidade da Habitat III é analisar os processos de urbanização e o desenvolvimento sustentável dos últimos vinte anos no mundo, bem como construir uma nova agenda urbana, renovando os compromissos políticos entre os países do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) construídos, sobretudo, na última conferência Habitat, em 1996.

No ano de 2014, iniciaram-se atividades de cooperação entre o Ipea e o Ministério das Cidades (MCidades), no âmbito do Conselho das Cidades (ConCidades), para a elaboração do relatório nacional brasileiro para a conferência. Esta primeira etapa da pesquisa resultou na redação e na publicação do relatório nacional, lançado em janeiro de 2016, com um conjunto de indicadores sociais e urbanos, e de uma plataforma *on-line*, que cataloga informações e documentos que nortearam a redação do relatório.

Findado o ciclo de atividades inicialmente previstas, o Ipea foi novamente convidado para a construção de um documento de referência que subsidiasse as discussões do ConCidades/MCidades, visando aprofundar as questões urbanas com foco na realidade brasileira em debate na ONU para a conferência. Dada a importância do evento para a política de desenvolvimento urbana do país, iniciou-se uma nova fase de pesquisa.

Dessa forma, a nova pesquisa tem como objetivo construir um texto crítico de referência sobre temas, áreas e diretrizes urbanos, identificando experiências positivas e lições aprendidas a partir da realidade brasileira. Este documento visa subsidiar o ConCidades nas proposições em curso da nova agenda urbana. O projeto está sendo desenvolvido pela Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Para tanto, estão sendo desenvolvidas atividades com o ConCidades, especialmente com o Grupo de Trabalho (GT) Habitat, criado no âmbito do conselho pela

1. Coordenador de estudos setoriais urbanos e técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <ernesto.galindo@ipea.gov.br>.
2. Consultora no projeto Habitat do Ipea. *E-mail*: <roberta.monteiro@ipea.gov.br>.

Resolução Administrativa nº 29, de 25 de julho de 2014[3] do MCidades, e consultas *on-line*, via plataforma <participa.br/habitat>, para dialogar com outros atores da sociedade.

A primeira etapa consistiu na realização de oficina de trabalho, organizada com base nos temas indicados para o relatório nacional correlacionadas com as áreas debatidas nas unidades de política (*policy units*) da ONU. As informações foram sistematizadas de forma a proporcionar o debate coletivo e participativo dos representantes do GT, com a finalidade de traçar um estado da arte das discussões nos documentos e, sobretudo, desenvolver as premissas analíticas para a elaboração do novo documento.

Nesse contexto, o Ipea participou também de iniciativas do MCidades sobre a temática, no *Encontro Internacional Rumo à Conferência Habitat,* com especialistas brasileiros e internacionais em desenvolvimento urbano sustentável, com a finalidade de coletar insumos para o documento.

A expectativa é que até a realização da conferência Habitat, em Quito, no Equador, amplie-se o debate de construção da nova agenda urbana mundial e o documento-base seja capaz de estimular o debate crítico e propositivo de diferentes áreas de políticas públicas urbanas no Brasil.

3. Disponível em: <http://goo.gl/oFUbK5>.

ATLAS DA VULNERABILIDADE SOCIAL: AVALIAÇÃO CONTINUADA[1]

Níkolas de Camargo Pirani[2]
Marco Aurélio Costa[3]
Bárbara Oliveira Marguti[4]

O projeto *Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras* teve início em 2011, no âmbito da Rede Ipea, com o intuito de identificar situações de vulnerabilidade social a partir da seleção de um conjunto de indicadores que revelassem o *deficit* de bem-estar social no interior dos territórios metropolitanos e representá-los em cartogramas, de modo a contribuir para a produção de políticas públicas melhor sintonizadas com as carências e necessidades da população em diversas regiões do país. O projeto teve os seus produtos *Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios* (2015) e *Atlas da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas* (2015), divulgados em setembro e outubro de 2015, respectivamente.

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) foi resultado de um trabalho coletivo entre as equipes participantes do projeto que optou pela seleção de indicadores extraídos do Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH), que, por sua vez, foram derivados das bases dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e, posteriormente, agrupados em três dimensões, de modo a expressar situações de vulnerabilidade social convergentes com as concepções que se pretendiam apresentar.

Tendo-se em vista que a primeira etapa foi concluída com êxito e que o Atlas da Vulnerabilidade Social, com seu leque de indicadores e sua plataforma *on-line* (<ivs.ipea.gov.br>), está consolidando-se como um instrumento de estímulo ao uso de dados socioeconômicos para aprofundar análises socioespaciais, em fevereiro de 2016 teve início uma nova fase da pesquisa, à qual esta nota se refere, tendo como objetivo o cálculo de todos os indicadores e dimensões que compõem o IVS, utilizando-se os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

A nova etapa teve início com a realização de testes de compatibilização dos questionários entre o Censo Demográfico e a Pnad. A compatibilização das informações contidas nos microdados das duas pesquisas faz-se necessária para indicar, em linhas gerais,

1. A pesquisa *Mapeamento da Vulnerabilidade Social no Brasil* é coordenada por Bárbara Oliveira Marguti e Marco Aurélio Costa.
2. Pesquisador do Programa de Mobilização de Pesquisadores (Promob) para a pesquisa *Mapeamento da Vulnerabilidade Social no Brasil*. *E-mail*: <nikolas.pirani@ipea.gov.br>.
3. Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.
4. Coordenadora de estudos em desenvolvimento urbano na Dirur do Ipea. *E-mail*: <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

os elementos que podem ser comparados para o conjunto de dados coletados por ambas as pesquisas para o recorte temporal em questão, ou seja, para as Pnads de 2011 a 2014. Em outras palavras, a compatibilização realizada por esta etapa do trabalho consiste na identificação e na construção das variáveis já elaboradas para o Censo, na Pnad, de modo a possibilitar a comparação entre os dados gerados pelas duas pesquisas.

Nesse sentido, três importantes aspectos comparativos entre as pesquisas precisam ser observados para realizar a compatibilização: a representatividade, a captação, e a interação entre os questionários.

Para o primeiro aspecto, da representatividade, a comparação entre os dados censitários e aqueles provenientes das Pnads devem levar em conta as diferenças na cobertura territorial, restringindo as análises apenas às áreas territoriais comuns. A Pnad é uma pesquisa amostral e, ainda que ela tenha se tornado efetivamente nacional a partir de 2004,[5] seu desenho amostral mais enxuto não permite o recorte municipal e tampouco o intrametropolitano. As áreas territoriais comuns restringem-se ao território nacional, às macrorregiões, às Unidades da Federação (UFs) e a algumas regiões metropolitanas.[6] O Censo, por sua vez, é sempre nacional e, apesar de possuir um questionário amostral, do qual deriva boa parte das variáveis utilizadas no cômputo do IVS, sua abrangência alcança níveis intramunicipais em todo o país.

Com relação à captação, ambas as pesquisas são originárias da mesma fonte e realizadas pela mesma instituição, sendo assim, não há incompatibilidade. E por último, no que diz respeito à interação entre as pesquisas, é possível observar que os questionários apresentam algumas pequenas diferenças conceituais, mas, de modo geral, são semelhantes em termos de estrutura e formato, de modo que a regularidade, a padronização e a abrangência temática das Pnads corroboram a sua utilização como fonte complementar de informações socioeconômicas para os períodos intercensitários.

Desse modo, o único problema incontornável encontrado para a compatibilização entre os dados do Censo e da Pnad refere-se à representatividade e, dado que a amostra da Pnad é significativamente menor em relação à do Censo, isso pode gerar vieses ou imprecisões, fazendo com que algumas estimativas sejam divergentes, a depender do tema ou quesito de interesse. Mesmo assim, os dados elaborados a partir da Pnad devem abranger todas as informações computadas pelos indicadores e pelas dimensões que já compõem o IVS, de forma conceitualmente próxima, mesmo com amostras diferentes, e que posteriormente serão somados aos dados já disponíveis para consulta na plataforma *on-line*.

Por fim, o que se pretende com esse exercício é destacar a necessidade de dar continuidade à criação de variáveis e indicadores capazes de diagnosticar as condições sociais e econômicas das pessoas e das famílias, principalmente as pertencentes aos estratos mais pobres da população, refinando cada vez mais as métricas com o objetivo não apenas de mensurar e de observar os avanços e os efeitos do que já vem sendo executado, mas para monitorar e avaliar situações que reflitam as políticas e os programas que os governos têm colocado em prática, em uma periodicidade mais curta do que os dez anos que separam um Censo Demográfico do outro.

5. Em 2004, a Pnad foi implantada na área rural de Rondônia, do Acre, do Amazonas, de Roraima, do Pará e do Amapá e alcançou a cobertura completa do território nacional.

6. Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARBOSA, R. J. **Comparabilidade das informações disponíveis nos Censos (1960-2010) e Pnads (1976, 1985, 1995 e 2005)**. São Paulo: CEM, 2014. (Texto para Discussão CEM, n. 17).

SOUZA, P. H. G. F. **Uma metodologia para decompor diferenças entre dados administrativos e pesquisas, com aplicação para o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada na Pnad**. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão, n. 1517).

DIMENSIONAMENTO E ACOMPANHAMENTO DO GASTO AMBIENTAL FEDERAL[1]

Adriana Maria Magalhães de Moura[2]

1 INTRODUÇÃO

O dimensionamento dos gastos públicos em meio ambiente constitui-se em ferramenta importante para se avaliar a relevância que o tema ambiental ocupa na agenda de um país, uma vez que indica a direção da atuação estatal, em matéria ambiental, no conjunto das políticas públicas e a posição que o tema ocupa na disputa entre diversos temas de interesse. O conhecimento dos recursos destinados à proteção do meio ambiente pode ter uma ampla variedade de utilidades, entre as quais: apoiar a avaliação da efetividade, eficiência e eficácia das políticas ambientais e contribuir para a boa gestão, a economicidade e a qualidade do gasto público em meio ambiente.

A partir da década de 1990, iniciaram-se pesquisas sobre gastos ambientais no Brasil, com a produção de diversos estudos. Contudo, estes têm sido feitos de forma assistemática (em períodos limitados) e com metodologias díspares, que não permitem uma comparação entre os períodos estudados e a formação de séries históricas.

A pesquisa em curso tem, portanto, o objetivo de dimensionar (quantificar), analisar e acompanhar os gastos ambientais do governo federal, de maneira sistemática, utilizando-se de metodologia reconhecida internacionalmente. A pesquisa abrange as diversas instituições do governo federal que executam ações ambientais, com o propósito de apresentar uma medida mais abrangente e efetiva do gasto ambiental federal (GAF) ao longo dos anos.

Serão realizadas séries históricas anuais que permitam analisar as ações realizadas e construir linhas de tendências e cenários prospectivos. Espera-se oferecer uma base consistente para a mensuração de gastos ambientais no país, que permita a geração de estatísticas econômicas e ambientais para subsidiar exercícios analíticos sobre a condução da política ambiental, bem como apoiar o planejamento de ações futuras.

---

1. A pesquisa é coordenada por Adriana Maria Magalhães de Moura e tem como integrantes os técnicos de planejamento e pesquisa Ana Paula Moreira da Silva, Gustavo Luedmann, João Paulo Viana, Júlio César Roma e Regina Helena Rosa Sambuichi, além das bolsistas Juliana Ferreira de Santana e Reycha Sabana Diabaté.

2. Coordenadora de estudos em sustentabilidade ambiental na Coordenação de Estudos em Sustentabilidade Ambiental da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Cosam/Dirur) do Ipea. *E-mail*: <adriana.moura@ipea.gov.br>.

2 METODOLOGIA PARA ESTIMAR OS GASTOS AMBIENTAIS

Considerando-se que a série de gastos ambientais brasileira deve ser comparável em nível internacional, optou-se por adotar a metodologia do Sistema de Contabilidade Econômica e Ambiental (Scae, em inglês *system of economic and enviromental accounts* – Seea), da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual vem sendo utilizada por diversos países, principalmente na União Europeia.

Nesse sentido, consideram-se como gastos ambientais aqueles efetuados para financiar atividades cujo propósito fundamental é a prevenção, o controle, a redução e a eliminação da contaminação, assim como a promoção, o fomento e o cuidado com o meio ambiente.

O Scae possui uma tabela de classificação de atividades ambientais utilizada para categorizar e descrever as despesas ambientais dos registros orçamentários. A classificação é feita como resultado de diversas análises realizadas pela equipe de pesquisa, com base na descrição dos programas e no patamar mais analítico e desagregado da classificação funcional-programática, ou seja, a ação. As ações dos programas de todos os órgãos federais são, primeiramente, diferenciadas em atividades ambientais ou não ambientais e, posteriormente, classificadas nas dezesseis classes e diferentes subclasses que compõem a classificação de atividades ambientais.

Está sendo estruturada uma ampla base de dados com série histórica dos gastos orçamentários desde 2002 até o ano mais atual disponível – já se encontram classificadas mais de 95% das ações orçamentárias do período 2002-2015. Os dados orçamentários vêm sendo obtidos junto ao Siga Brasil, sistema de informações orçamentárias mantido pelo Senado Federal.

3 RESULTADOS PRELIMINARES

Os resultados preliminares da pesquisa em andamento têm demostrado que, apesar do agravamento dos problemas ambientais no país, as despesas públicas ambientais têm sido proporcionalmente decrescentes no orçamento federal nos últimos anos.

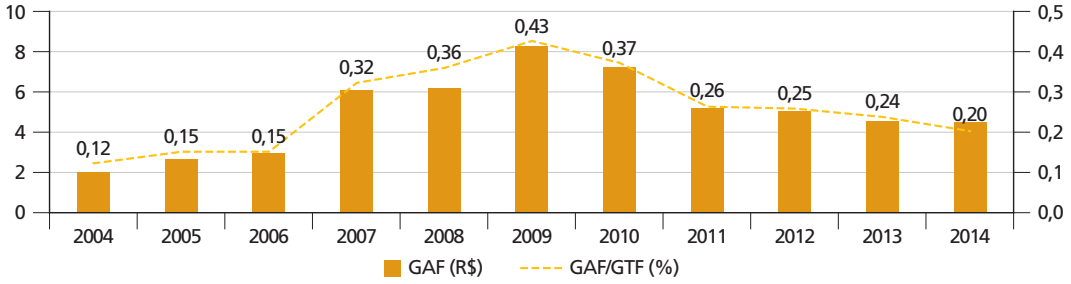
A pesquisa identificou os GAFs do período 2004-2014. Verificou-se que os gastos orçamentários (valor executado) destinados às atividades ambientais aumentaram gradativamente, em valores absolutos, no período 2004-2009, passando de R$ 1,96 bilhão, em 2004, para R$ 8,27 bilhões, em 2009. Proporcionalmente aos gastos totais do governo federal (GTFs), os GAFs também aumentaram em quase quatro vezes, passando de 0,12% para 0,43%.

Porém, a partir de 2010 os GAF começam a decair ano a ano, tanto em valores absolutos quanto em relação aos GTFs. Chegam a R$ 4,47 bilhões em 2014 e passam a representar apenas 0,20% dos gastos no orçamento federal – uma queda de cerca de 50% dos valores relativos a 2009, ano de maior gasto em atividades ambientais no decênio 2004-2014 (gráfico 1).

GRÁFICO 1

GAFs[1] e GAFs em relação aos GTFs (2004-2014)

(Em R$ bilhões e %, respectivamente)



Fonte: Ipea (2015).
Elaboração da autora.
Nota: [1] Valores corrigidos monetariamente, atualizados a preços de 2014 com base no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getulio Vargas (FGV).

A análise descritiva preliminar dos dados indica a evolução dos GAFs no período analisado. Pretende-se realizar uma análise aprofundada destes gastos, por meio de técnicas de estimação de dados, para a obtenção de um quadro claro dos dispêndios do governo federal em meio ambiente.

REFERÊNCIA

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dimensionamento e acompanhamento do gasto ambiental federal**. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa). No prelo

LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

Júlio César Roma[1]
Bolívar Pêgo[2]

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo por meio do qual um órgão ambiental competente, das esferas federal, estadual ou municipal, licencia a implantação, a operação ou a ampliação de empreendimentos potencialmente degradadores do meio ambiente. Estabelecido pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) – Lei nº 6.938/1981 –, é também um dos seus mais relevantes instrumentos. O objetivo da PNMA – e, portanto, de seus instrumentos – é a "preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana" (Brasil, 1981). Ou seja, um reconhecimento de que qualidade ambiental, vida (não apenas humana, mas em geral), dignidade humana e desenvolvimento econômico e social do país são fatores intrinsicamente ligados, necessários para se garantir a segurança nacional. Pioneira à época em que foi lançada e posteriormente incorporada à Constituição Federal de 1988, essa visão – que se consolidaria mais tarde no conceito de desenvolvimento sustentável –[3] continua extremamente atual e cada vez mais necessária, dada que a degradação ambiental avançou sobremaneira nesses 35 anos de existência da PNMA, como resultado direto de impactos decorrentes de atividades humanas.

Apesar disso, há vários anos o licenciamento ambiental passou a ser visto por setores econômicos, e principalmente por aquele mais diretamente relacionado à área de infraestrutura, como uma das principais causas de atrasos e incrementos nos custos de obras, de modo que estaria gerando graves entraves ao desenvolvimento do país. Este é um pensamento que tem encontrado voz também no Congresso Nacional: no momento, existem um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 65/2015 e cerca de duas dezenas de projetos de lei (PLs) versando sobre alterações no instrumento de licenciamento ambiental, em sua maioria com a finalidade exclusiva de torná-lo mais célere e, assim, facilitar o caminho da execução das obras de infraestrutura. Certamente, porém,

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <julio.roma@ipea.gov.br>.
2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea. *E-mail*: <bolívar.pego@ipea.gov.br>.
3. Embora o conceito de desenvolvimento sustentável - que postula que o desenvolvimento deve buscar um equilíbrio entre os pilares econômico, social e ambiental - tenha começado sua trajetória na Conferência de Estocolmo (1972), este viria a consolidar-se formalmente apenas em 1987, no relatório da Organização das Nações Unidas intitulado *Nosso Futuro Comum* (World Commission on Environment and Development, 1987, p. 43).

esta não é uma visão única; parte significativa da sociedade, capitaneada por pesquisadores e instituições da área ambiental, além do Ministério Público da União (MPU) e da bancada ambientalista no Congresso, tem buscado defender e fortalecer o licenciamento ambiental enquanto instrumento da PNMA, inclusive apresentando outros PLs e contestando aqueles que ora se apresentam para flexibilização do instrumento. Como resultado dessas diferentes visões, judicializações (e, portanto, morosidade adicional) dos processos de licenciamento ambiental são frequentes, ocasionadas tanto por parte de agentes públicos e de empreendedores privados quanto de órgãos de controle.

Não obstante, há consenso acerca do fato de que o licenciamento ambiental precisa ser modificado, embora haja profundas divergências sobre como isto deva ser feito. O envolvimento do Ipea com a temática do licenciamento ambiental iniciou-se há algum tempo, com a publicação do livro *Licenciamento Ambiental para o Desenvolvimento Urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos*, em 2013. Mais recentemente, o tema integrou o projeto *Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura*, executado ao longo de 2015. De caráter multidisciplinar, o projeto analisou sete condicionantes institucionais, a saber: *i)* planejamento, projeto, gestão e coordenação intragovernamental; *ii)* licitação e contratação; *iii)* licenciamento ambiental; *iv)* desapropriação e conflitos fundiários; *v)* articulação federativa e relação Estado-sociedade; *vi)* controles burocráticos e judiciais (Sistema U); e *vii)* mercado privado de proteção de bens e serviços. Além de uma ampla análise bibliográfica sobre cada condicionante, o projeto avaliou cada uma delas em seis estudos de caso, sendo três em que não houve atrasos e aumento de custos consideráveis e os demais em que estes fatores ocorreram. Como resultado, o projeto produziu três oficinas de trabalho, um seminário internacional e encontram-se em fase de finalização um livro e diversos textos para discussão. De modo geral, nos seis casos estudados no âmbito do projeto, o licenciamento ambiental não pode ser considerado fator crítico para os atrasos e os aumentos de custos que eventualmente ocorreram, embora por fatores distintos.

Como base teórica, o problema de multiprincipais parece estar no cerne dos conflitos ligados ao processo de licenciamento ambiental, que abrange também aspectos sociais. Disputas entre diferentes agências/principais muitas vezes acabam por retardar os processos de licenciamento, gerando impasses no processo que precisam ser resolvidos pelo sistema judiciário. A questão crucial a ser respondida é como criar mecanismos de resolução de conflitos entre os diferentes atores que permitam minimizar as potenciais ineficiências de um processo de licenciamento descentralizado. O melhor caminho parece ser a criação de instâncias administrativas que sirvam de fórum de negociação, evitando-se, assim, os altos custos decorrentes da judicialização dos conflitos.

O projeto *Licenciamento Ambiental no Brasil* objetiva avançar no conhecimento empírico acerca do licenciamento ambiental, a partir de dados obtidos junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e de outras fontes, como órgãos licenciadores estaduais. Adicionalmente, pretende-se criar uma plataforma em rede de discussão desse instrumento da PNMA, com o objetivo de elaborar, de maneira conjunta entre os atores, recomendações com vistas a dar continuidade ao processo de seu aperfeiçoamento, minimizando conflitos.

Além da análise documental e das propostas de PLs em pauta para alterar o licenciamento ambiental, serão realizadas entrevistas com diversos atores governamentais e da iniciativa privada, com vistas à identificação de problemas e à elaboração de propostas de

melhoria para as diversas etapas do licenciamento ambiental, a serem posteriormente debatidas com a rede estabelecida para esta finalidade. Entre os integrantes desta rede, mencionam-se o Ibama e representantes dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (Oemas), da iniciativa privada – Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) –, da sociedade civil – Instituto Socioambiental (ISA) e outros –, da academia (representantes de universidades e órgãos de pesquisa) e dos órgãos de controle – MPU, Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU). As bases de dados utilizadas nos estudos empíricos serão as referentes aos processos de licenciamento ambiental federal, existentes na Diretoria de Licenciamento do Ibama e em outros organismos ambientais competentes.

Como resultados do projeto, são esperados a criação de um componente de licenciamento ambiental no Observatório Ipea de Políticas Públicas, que atuará como repositório de conhecimento sobre o tema, além de textos para discussão, base de dados, eventos, entrevistas e notas técnicas, entre outros.

REFERÊNCIA

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1981. Disponível em: <http://goo.gl/P3eYSz>.

GASTO PÚBLICO, DESIGUALDADES REGIONAIS E ARRANJOS FEDERATIVOS NO BRASIL

Constantino Cronemberger Mendes[1]

O projeto tem o objetivo geral de analisar o padrão das despesas públicas no território nacional, em diversas escalas: municipal, estadual, regional e nacional. Entre os principais objetivos específicos destacam-se avaliações de: relações entre os gastos públicos com a provisão de bens e serviços públicos e as demandas socioeconômicas locais; capacidade de redução das desigualdades regionais e construção de possíveis arranjos federativos alternativos entre União, estados e/ou municípios, capazes de aumentar a eficiência e a efetividade da ação pública no território nacional.

Essa análise justifica-se tendo em vista que a última Constituição Federal, de 1988 (Brasil, 1988), traz uma preocupação especial sobre os problemas associados às desigualdades socioeconômicas regionais, em particular na seção referente aos orçamentos públicos. Vários dispositivos constitucionais tratam de uma visão regional do planejamento nacional e da programação orçamentária. Porém, na prática, subsiste a prevalência de critérios socioeconômicos difusos na distribuição ou alocação e, consequentemente, na execução de recursos tributários entre os diversos entes federativos.

Em outro aspecto, a própria Constituição Federal sedimenta uma diretriz normativa que procura universalizar e homogeneizar os atributos dos entes federativos e das políticas públicas, na provisão dos bens e serviços públicos, independentemente das diferentes escalas, dos diversos níveis de atuação federativa, e da existência de heterogeneidade e desigualdade territorial e social vigente no país.

O questionamento sobre a ação pública parte do princípio de que, para além do foco tributário e de distribuição da receita fiscal, bem como do equilíbrio orçamentário, concebidos em visões macroeconômicas, existe espaço para uma avaliação mais detida do papel do gasto público como contraparte da demanda social e regional por bens e serviços públicos, dentro de uma visão microeconômica do comportamento da ação pública. Ainda, esse debate da ação pública precisa considerar a relação entre as responsabilidades delegadas aos entes federativos nessa provisão e os resultados efetivos da execução das políticas públicas.

As considerações teóricas iniciais revelam a existência de conceitos comuns relevantes na relação entre federalismo e território (bens públicos, externalidades, aglomeração e escala), que possibilitam conciliar esses temas, geralmente tratados na economia em disciplinas estanques: do setor público (federalismo fiscal) e do desenvolvimento regional (geografia econômica). Ao mesmo tempo, as falhas de mercado privado, advindas desse conjunto conceitual, impõem a necessidade de rever a forma como a ação pública, por meio de uma estrutura federativa, acontece no território (Mendes, 2015).

1. Coordenador da área de estudos de desenvolvimento federativo na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <constantino.mendes@ipea.gov.br>.

Os aspectos normativos discutem como o sistema federativo brasileiro relaciona-se com os instrumentos regionais de planejamento e do orçamento público. A ação pública, em qualquer nível federativo, ocorre ou se consolida por meio do orçamento público. A Constituição brasileira de 1988 (Brasil, 1988), particularmente, traz uma série de fundamentos que suportam uma visão regional do planejamento – Plano Plurianual (PPA –, das diretrizes orçamentárias – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – e das suas aplicações anuais – Lei Orçamentária Anual (LOA). Ao mesmo tempo, diversos mecanismos constitucionais sinalizam para uma visão mais articulada, coordenada e cooperativa entre os entes federativos, muitos não regulamentados, ainda, ou passíveis de aprimoramentos constantes. Tanto o tripé orçamentário (planejamento, orçamento e gestão) quanto os arranjos federativos necessitam de constante adaptação às várias dinâmicas socioeconômicas e políticas que ocorrem no território nacional.

Do ponto de vista metodológico, o gasto público é analisado a partir de dados municipais das despesas orçamentárias disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Sistema de Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Finbra). Os dados da despesa são analisados em diversos outros níveis (estadual, regional e nacional), bem como em termos funcionais (setoriais) e por natureza econômica (corrente e capital). O gasto público é correlacionado com variáveis socioeconômicas na análise das suas relações com a provisão de bens e serviços públicos e a demanda social e regional específica, bem como com a dinâmica social e econômica local e regional. São exemplos desses indicadores socioeconômicos, tendo como fonte principal o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): produto interno bruto (PIB), população, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), entre outros. Métodos econométricos espaciais e georreferenciados são utilizados para a melhor avaliação do comportamento do gasto no território nacional, em contraste com configurações de arranjos federativos – por exemplo, consórcios, região integrada de desenvolvimento (Ride), região metropolitana (RM).

As primeiras evidências empíricas encontradas reforçam a ideia da existência de um padrão da ação pública (gastos públicos municipais) na provisão de bens e serviços públicos locais que se contrapõe, não necessariamente de forma virtuosa, a um padrão de desigualdade regional no país (Mendes, 2015). A análise do gasto público municipal evidencia, ainda, um descompasso de seu padrão com as dinâmicas socioeconômicas, ressaltando as lacunas entre as ações públicas na provisão de bens públicos para reduzir as desigualdades regionais com as demandas e necessidades socioeconômicas regionais e locais. Esses resultados contrastam com as preocupações sobre as desigualdades socioeconômicas e o desenvolvimento regional, que são fundamentos federativos das Constituições do período republicano, em particular da última, vigente, de 1988.

A continuidade do projeto busca aprofundar os resultados anteriores, procurando avaliar aspectos específicos da ação pública, associados com a provisão de bens e serviços públicos locais. Estudos posteriores procurarão analisar, ainda, algumas experiências de arranjos federativos (estudos de casos), associados com outros projetos específicos em andamento, por meio de acordos de cooperação com alguns estados (Maranhão, Piauí e Santa Catarina), e seus possíveis efeitos na sua área de atuação para testar os aspectos gerais metodológicos, dos resultados e das proposições tratados neste projeto.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

MENDES, C. C. **Padrões regionais do gasto público municipal**. Brasília: Ipea, 2015.

ESTATÍSTICAS FISCAIS DE GOVERNOS REGIONAIS TRIMESTRAIS

Rodrigo Octávio Orair[1]

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em parceria com a Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Federativo (Codef) do Ipea, está finalizando a elaboração da primeira edição da publicação *Estatísticas Fiscais de Governos Regionais Trimestrais*. Serão apresentados dados trimestrais inéditos de estatísticas de finanças públicas, cobrindo o período do primeiro trimestre de 2008 ao segundo trimestre de 2015, agrupados por entes estaduais e municipais.

A publicação está inserida no projeto *Estudos e Estimativas do Resultado Fiscal das Administrações Públicas*, que objetiva não somente fornecer estatísticas fiscais e relatórios metodológicos, mas também utilizar estas estatísticas como subsídios no desenvolvimento de estudos analíticos sobre diversos aspectos das finanças públicas brasileiras.

A publicação *Estatísticas Fiscais de Governos Regionais Trimestrais* é fruto de esforço da STN, iniciado em 2009, ampliado a partir de 2013, por meio de trabalho integrado com o Ipea, com o respaldo dos Acordos de Cooperação Técnica STN-Ipea nº 17/2013 e nº 1/2015. Seu principal objetivo é fortalecer, aprimorar e elevar o nível de transparência da metodologia de apuração de estatísticas de entes governamentais regionais, oferecendo ao público especializado e à sociedade como um todo um importante instrumento analítico com informações dos entes federados.

O trabalho promoveu o intercâmbio sistemático de informações contábeis e fiscais entre a STN e o Ipea, por meio da harmonização de conceitos, classificações e procedimentos, bem como quanto ao estudo analítico das bases de dados disponíveis, com cruzamento de informações entre as diversas publicações de estatísticas fiscais realizadas pelos entes da Federação e desenvolvimento de metodologias estatísticas de verificação, checagem de consistência, comparação de dados históricos, detecção de *outliers* e aperfeiçoamento gradativo das bases primárias, inclusive do sistema de coleta de informações.

Dessa forma, espera-se que a publicação contribua para análises mais robustas da situação econômico-fiscal dos entes federativos e insira o Brasil no seleto grupo de países que publicam, de forma tempestiva, dados trimestrais de fluxos de governos regionais, em especial de receitas e despesas, o que se chama na literatura de "ótica acima da linha". Adicionalmente, reflete o avanço gradativo de um processo de se adequar as estatísticas de

1. Pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e do International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). *E-mail*: <rodrigo.orair@ipea.gov.br>.

finanças públicas brasileiras às mais recentes recomendações internacionais, em particular ao recente *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas 2014*.

Por fim, reflete o esforço do governo brasileiro com as iniciativas de aumento de cobertura e tempestividade de dados fiscais no âmbito do Grupo dos Vinte (G-20) e com a busca pelo aprimoramento da transparência fiscal, em linha com a atualização do Código de Transparência Fiscal, publicado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2014.

A publicação *Estatísticas Fiscais de Governos Regionais Trimestrais* está em fase final de elaboração e em breve será disponibilizada para o público em geral.

INDICADORES TERRITORIAIS

INDICADORES REGIONAIS

1 INDICADOR: PRODUTO INTERNO BRUTO *PER CAPITA*

O produto interno bruto (PIB) *per capita* representa a soma do que foi produzido em uma determinada região (um país, um estado ou um município) durante um determinado período de tempo dividido pela população total. No Brasil, este indicador é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o qual utiliza, em seu cálculo, o consumo das famílias e do governo, os investimentos e a produção da indústria, entre outros componentes.

O Brasil apresentou um PIB *per capita* de R$ 26.445,72 em 2013, sendo que o crescimento entre 2010 e 2013 foi de 29,8%. A macrorregião que apresentou o maior crescimento nesse mesmo período foi a região Sul, com 34,7%, seguida pelas regiões Norte e Nordeste, com taxas de crescimento de, respectivamente, 32,0% e 31,5%. A região Sudeste que, historicamente, apresenta os maiores PIBs *per capita* do Brasil, em 2013 alcançou R$ 34.789,79, que representa cerca de 1,32 vez o PIB *per capita* do Brasil. Estados com os menores PIBs *per capita* estaduais, como os casos do Maranhão e do Piauí, apresentaram um crescimento econômico acima da média nacional entre 2010 e 2013. Desta forma, estes estados apresentaram uma diminuição das distâncias em relação ao PIB *per capita* nacional.

TABELA 1
PIB *per capita*

Grandes Regiões e Unidades da Federação (UFs)	2010		2011		2012		2013		2010-2013
	Valor (R$)	Razão entre a UF e o Brasil	Valor (R$)	Razão entre a UF e o Brasil	Valor (R$)	Razão entre a UF e o Brasil	Valor (R$)	Razão entre a UF e o Brasil	Crescimento PIB *per capita* (%)
Brasil	**20.371,64**	**-**	**22734,56**	**-**	**24779,53**	**-**	**26445,72**	**-**	**29,8**
Norte	13.041,58	0,64	14.979,04	0,66	15.857,85	0,64	17.213,30	0,65	32,0
Rondônia	15.322,00	0,75	17.495,77	0,77	18.923,75	0,76	17.990,69	0,68	17,4
Acre	11.385,25	0,56	11.998,09	0,53	13.346,94	0,54	14.733,50	0,56	29,4
Amazonas	17.490,23	0,86	19.990,87	0,88	20.109,91	0,81	21.873,65	0,83	25,1
Roraima	14.714,41	0,72	15.880,55	0,70	16.427,50	0,66	18.495,80	0,70	25,7
Pará	10.875,78	0,53	12.842,35	0,56	13.707,82	0,55	15.176,18	0,57	39,5
Amapá	12.320,68	0,60	13.759,23	0,61	15.935,25	0,64	17.363,82	0,66	40,9
Tocantins	11.858,96	0,58	13.102,78	0,58	14.583,94	0,59	16.086,37	0,61	35,6
Nordeste	9.848,97	0,48	10.904,56	0,48	12.099,67	0,49	12.954,80	0,49	31,5
Maranhão	7.049,63	0,35	7.850,58	0,35	9.005,51	0,36	9.948,47	0,38	41,1
Piauí	7.140,47	0,35	8.263,02	0,36	9.056,89	0,37	9.811,04	0,37	37,4
Ceará	9.390,62	0,46	10.510,94	0,46	11.249,65	0,45	12.393,39	0,47	32,0
Rio Grande do Norte	11.421,48	0,56	12.818,51	0,56	14.368,62	0,58	15.247,87	0,58	33,5
Paraíba	8.899,93	0,44	9.790,27	0,43	11.132,89	0,45	11.834,54	0,45	33,0
Pernambuco	11.049,07	0,54	12.423,82	0,55	14.308,99	0,58	15.282,28	0,58	38,3
Alagoas	8.694,50	0,43	10.073,12	0,44	10.940,19	0,44	11.276,59	0,43	29,7
Sergipe	12.769,04	0,63	13.930,30	0,61	15.537,41	0,63	16.028,28	0,61	25,5
Bahia	11.012,34	0,54	11.817,76	0,52	12.858,32	0,52	13.577,74	0,51	23,3

(Continua)

(Continuação)

Grandes Regiões e Unidades da Federação (UFs)	2010		2011		2012		2013		2010-2013
	Valor (R$)	Razão entre a UF e o Brasil	Valor (R$)	Razão entre a UF e o Brasil	Valor (R$)	Razão entre a UF e o Brasil	Valor (R$)	Razão entre a UF e o Brasil	Crescimento PIB *per capita* (%)
Sudeste	27.141,92	1,33	30.294,98	1,33	32.942,51	1,33	34.789,79	1,32	28,2
Minas Gerais	17.919,28	0,88	20.277,55	0,89	22.244,00	0,90	23.646,21	0,89	32,0
Espírito Santo	24.287,06	1,19	29.873,39	1,31	32.623,25	1,32	30.484,96	1,15	25,5
Rio de Janeiro	28.127,45	1,38	31.800,33	1,40	35.354,38	1,43	38.262,13	1,45	36,0
São Paulo	31.383,79	1,54	34.499,90	1,52	37.105,08	1,50	39.122,28	1,48	24,7
Sul	22.647,46	1,11	25.251,38	1,11	27.546,04	1,11	30.495,79	1,15	34,7
Paraná	21.572,72	1,06	24.444,97	1,08	26.962,78	1,09	30.264,90	1,14	40,3
Santa Catarina	24.598,11	1,21	27.551,89	1,21	30.021,49	1,21	32.289,58	1,22	31,3
Rio Grande do Sul	22.556,67	1,11	24.687,22	1,09	26.651,76	1,08	29.657,28	1,12	31,5
Centro-Oeste	25.253,47	1,24	28.082,27	1,24	30.781,99	1,24	32.322,31	1,22	28,0
Mato Grosso do Sul	19.300,48	0,95	22.253,23	0,98	24.738,69	1,00	26.714,57	1,01	38,4
Mato Grosso	18.657,31	0,92	22.484,64	0,99	25.550,79	1,03	28.007,75	1,06	50,1
Goiás	17.783,32	0,87	19.939,47	0,88	22.509,40	0,91	23.470,48	0,89	32,0
Distrito Federal	56.250,67	2,76	59.183,31	2,60	61.876,08	2,50	62.859,43	2,38	11,7

Fonte: IBGE, em parceria com órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e Suframa.
Obs.: Valores nominais.

2 INDICADOR: RENDIMENTO MÉDIO DO TRABALHO

O indicador rendimento médio real é calculado por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) divulgada pelo IBGE e mede o rendimento mensal habitualmente recebido do trabalho, ou seja, o rendimento que a pessoa habitualmente ganhava em um mês completo de trabalho.

De acordo com os dados da Pnad Contínua, o recuo do rendimento médio real do trabalhador com 14 anos de idade ou mais ocorreu em quase todas as regiões do país no primeiro trimestre de 2016, ao compararmos com o mesmo período do ano anterior. Destaca-se a região Sudeste, com a menor variação entre todos os estados brasileiros: -1,2% nesse período. Em nível nacional, o rendimento médio real do primeiro trimestre de 2016 foi estimado em R$ 1.966 e a variação em relação ao primeiro trimestre do ano anterior teve uma queda de 3,2%.

TABELA 2

Rendimento médio real de todos os trabalhos, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho

(Em R$)

Ano	2014				2015				2016	2015-2016 (%)
Trimestre	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	1º trimestre	Variação entre o 1º trim./2016 e o 1º trim./2015 (%)
Brasil	**2.031**	**1.992**	**1.996**	**2.014**	**2.031**	**2.021**	**1.996**	**1.961**	**1.966**	**-3,2**
Região Norte	1.596	1.604	1.604	1.595	1.603	1.531	1.543	1.505	1.481	-7,6
Rondônia	1.674	1.657	1.686	1.687	1.695	1.677	1.664	1.642	1.599	-5,7
Acre	1.659	1.652	1.627	1.620	1.737	1.658	1.570	1.566	1.521	-12,5
Amazonas	1.782	1.802	1.788	1.767	1.779	1.699	1.690	1.683	1.588	-10,8
Roraima	2.141	2.073	2.166	2.124	2.361	2.082	2.010	1.896	1.981	-16,1
Pará	1.429	1.443	1.437	1.414	1.386	1.313	1.354	1.304	1.305	-5,8
Amapá	1.930	1.855	1.935	1.946	1.915	1.803	1.817	1.912	1.874	-2,2
Tocantins	1.574	1.600	1.565	1.649	1.748	1.713	1.755	1.634	1.664	-4,8

(Continua)

(Continuação)

Ano	2014				2015				2016	2015-2016 (%)
Trimestre	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	1º trimestre	Variação entre o 1º trim./2016 e o 1º trim./2015 (%)
Região Nordeste	1.413	1.390	1.375	1.392	1.386	1.374	1.362	1.323	1.323	-4,5
Maranhão	1.057	971	978	1.054	1.048	1.032	1.053	1.048	1.032	-1,6
Piauí	1.265	1.262	1.247	1.255	1.243	1.257	1.254	1.258	1.263	1,6
Ceará	1.316	1.284	1.299	1.270	1.271	1.289	1.282	1.261	1.285	1,1
Rio Grande do Norte	1.515	1.428	1.436	1.408	1.496	1.494	1.521	1.556	1.439	-3,8
Paraíba	1.340	1.371	1.369	1.390	1.402	1.388	1.403	1.334	1.287	-8,2
Pernambuco	1.856	1.870	1.692	1.796	1.717	1.608	1.540	1.473	1.520	-11,5
Alagoas	1.339	1.260	1.296	1.374	1.355	1.353	1.345	1.310	1.301	-4,0
Sergipe	1.649	1.779	1.652	1.638	1.563	1.535	1.507	1.431	1.441	-7,8
Bahia	1.367	1.335	1.382	1.356	1.369	1.393	1.383	1.329	1.331	-2,8
Região Sudeste	2.309	2.252	2.269	2.286	2.326	2.338	2.308	2.277	2.299	-1,2
Minas Gerais	1.809	1.783	1.846	1.806	1.815	1.771	1.768	1.748	1.747	-3,7
Espírito Santo	1.923	1.862	1.866	1.957	1.888	1.939	1.924	1.912	1.924	1,9
Rio de Janeiro	2.247	2.099	1.978	2.096	2.165	2.197	2.221	2.188	2.263	4,5
São Paulo	2.589	2.549	2.595	2.595	2.646	2.678	2.617	2.578	2.588	-2,2
Região Sul	2.241	2.195	2.207	2.250	2.239	2.192	2.163	2.126	2.098	-6,3
Paraná	2.232	2.209	2.216	2.273	2.265	2.215	2.199	2.123	2.085	-7,9
Santa Catarina	2.219	2.114	2.187	2.258	2.248	2.187	2.166	2.077	2.045	-9,0
Rio Grande do Sul	2.264	2.229	2.209	2.222	2.209	2.174	2.124	2.160	2.143	-3,0
Região Centro-Oeste	2.291	2.290	2.281	2.296	2.302	2.295	2.273	2.209	2.200	-4,4
Mato Grosso do Sul	1.905	1.952	1.973	1.913	1.906	1.880	1.805	1.858	1.864	-2,2
Mato Grosso	2.015	2.082	2.047	2.025	2.004	2.034	1.985	1.911	1.930	-3,7
Goiás	1.973	1.963	1.997	2.003	1.973	1.906	1.952	1.818	1.832	-7,1
Distrito Federal	3.649	3.562	3.464	3.628	3745	3821	3.728	3.720	3.598	-3,9

Fonte: Pnad Contínua trimestral/IBGE.
Obs.: O rendimento está deflacionado para o mês do meio do último trimestre de coleta divulgado (fevereiro/2016).

3 INDICADOR: DESOCUPAÇÃO

O indicador desocupação é calculado por meio da Pnad Contínua/IBGE e mede a porcentagem das pessoas desocupadas na semana de referência em relação às pessoas economicamente ativas nessa semana.

A taxa de desocupação das pessoas com 14 anos de idade ou mais, no Brasil, no primeiro trimestre de 2016, foi estimada em 10,9. Esta estimativa apresentou um aumento significativo (37,3%) em relação à taxa do primeiro trimestre de 2015, quando esta era 7,9. Esse aumento na taxa nacional foi consequência da alta nas taxas de todas as regiões brasileiras nesse período, em particular das regiões Sul e Sudeste, com 44,1% e 42,4%, respectivamente.

TABELA 3
Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência

Ano	2014				2015				2016	Variação entre o 1º trim./2016 e o 1º trim./2015 (%)
Trimestre de coleta	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	1º trimestre	
Brasil	**7,2**	**6,8**	**6,8**	**6,5**	**7,9**	**8,3**	**8,9**	**9,0**	**10,9**	**37,3**
Região Norte	7,7	7,2	6,9	6,8	8,7	8,5	8,8	8,6	10,5	21,0
Rondônia	4,9	4,1	4,1	3,6	4,4	4,9	6,7	6,3	7,5	70,4
Acre	8,0	9,6	7,0	6,2	8,7	8,7	8,8	7,7	8,7	-0,5
Amazonas	8,2	8,3	6,7	7,7	9,4	9,5	10,0	9,1	12,7	35,7

(Continua)

(Continuação)

Ano	2014				2015				2016	Variação entre o 1º trim./2016 e o 1º trim./2015 (%)
Trimestre de coleta	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	1º trimestre	
Roraima	7,5	5,2	6,3	6,3	8,9	7,8	9,3	8,1	8,3	-7,0
Pará	7,6	7,0	7,2	7,0	9,2	8,9	8,4	8,6	10,0	9,4
Amapá	11,3	9,9	10,6	9,5	9,6	10,1	11,7	12,7	14,3	48,1
Tocantins	8,5	7,7	7,5	6,3	8,7	7,6	9,2	9,0	10,7	22,4
Região Nordeste	9,3	8,8	8,6	8,3	9,6	10,3	10,8	10,5	12,8	33,8
Maranhão	6,4	7,2	6,7	7,0	8,9	8,8	8,4	8,2	10,8	21,5
Piauí	7,1	7,0	6,1	5,9	7,7	7,7	7,6	7,2	9,6	24,2
Ceará	7,9	7,5	7,4	6,6	8,0	8,8	9,5	9,0	10,8	35,0
Rio Grande do Norte	11,7	11,5	10,5	10,4	11,5	11,6	12,6	12,2	14,3	24,9
Paraíba	9,3	8,8	9,2	8,1	9,1	9,1	10,3	9,5	10,0	9,7
Pernambuco	8,8	7,9	8,3	7,6	8,2	9,1	11,2	11,0	13,3	62,6
Alagoas	9,7	9,7	9,7	9,4	11,1	11,7	10,7	11,3	12,8	15,6
Sergipe	9,4	9,6	9,0	8,9	8,6	9,1	8,6	9,9	11,2	30,6
Bahia	11,5	10,1	9,7	9,7	11,3	12,7	12,8	12,2	15,5	37,3
Região Sudeste	7,0	6,9	6,9	6,6	8,0	8,3	9,0	9,6	11,4	42,4
Minas Gerais	7,1	6,8	6,8	6,2	8,2	7,8	8,6	9,3	11,1	35,4
Espírito Santo	6,3	6,5	5,8	6,0	6,9	6,6	8,1	9,1	11,1	59,6
Rio de Janeiro	6,7	6,4	6,1	5,8	6,6	7,2	8,2	8,5	10,0	52,9
São Paulo	7,2	7,0	7,2	7,1	8,5	9,0	9,6	10,1	12,0	41,6
Região Sul	4,4	4,1	4,2	3,8	5,1	5,5	6,0	5,7	7,4	44,1
Paraná	4,1	4,1	4,1	3,7	5,3	6,2	6,1	5,8	8,1	51,8
Santa Catarina	3,1	2,8	2,9	2,7	3,9	3,9	4,4	4,2	6,0	54,5
Rio Grande do Sul	5,4	4,9	5,2	4,5	5,6	5,9	6,8	6,5	7,5	32,7
Região Centro-Oeste	5,9	5,6	5,4	5,3	7,3	7,4	7,5	7,4	9,7	32,6
Mato Grosso do Sul	4,7	3,9	4,0	3,8	6,1	6,2	6,3	5,9	7,8	27,6
Mato Grosso	4,4	3,9	3,7	4,0	5,7	6,2	6,6	5,7	9,1	60,7
Goiás	5,7	5,4	5,1	5,0	7,0	7,3	7,2	7,7	10,0	43,0
Distrito Federal	9,0	9,2	8,9	8,7	10,8	9,6	10,3	9,7	11,2	3,9

Fonte: Pnad Contínua trimestral/IBGE.
Nota: O rendimento está deflacionado para o mês do meio do último trimestre de coleta divulgado (fevereiro/2016).

4 INDICADOR: PRODUÇÃO FÍSICA

A Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física (PIM-PF) é realizada pelo IBGE e avalia o comportamento da produção real mensal nas indústrias extrativa e de transformação do país. O IBGE divulga mensalmente dois relatórios sobre a produção física no Brasil: um nacional e outro regional.

De acordo com a tabela 4, verifica-se uma tendência de queda na produção das indústrias extrativas e de transformação nacional, a qual obteve uma variação de -11,5% entre o mês de março de 2016 e o mesmo mês em 2015. Esta tendência é observada em quase todos os estados do país, sendo que o único estado que apresentou uma variação positiva foi o Mato Grosso (3,7%). O pior resultado foi observado em Pernambuco, com uma variação de -22,1%.

TABELA 4
Índice mensal de produção física

	2014				2015				2016	2015-2016
	Março	Junho	Setembro	Dezembro	Março	Junho	Setembro	Dezembro	Março	Variação entre março/2016 e março/2015 (%)
Brasil	**97,30**	**94,90**	**105,60**	**87,70**	**94,40**	**92,50**	**94,30**	**77,20**	**83,50**	**-11,5**
Nordeste	105,70	89,90	107,00	107,20	105,90	95,10	102,90	101,90	98,40	-7,1
Amazonas	112,50	82,00	108,80	90,20	90,90	81,10	94,70	63,20	82,00	-9,8
Pará	91,10	106,90	108,90	122,40	103,20	110,40	118,60	122,90	110,60	7,2
Ceará	100,70	93,40	119,30	102,30	97,40	93,00	105,40	88,10	92,00	-5,5
Pernambuco	102,20	79,30	104,70	110,90	101,50	79,90	99,00	96,20	78,00	-23,2
Bahia	106,10	95,40	107,70	99,20	103,20	99,20	97,90	95,20	95,50	-7,5
Minas Gerais	97,60	96,60	104,70	84,10	89,00	92,70	93,60	75,90	81,70	-8,2
Espírito Santo	91,70	97,60	109,80	105,10	109,10	110,60	109,90	85,70	85,00	-22,1
Rio de Janeiro	100,50	95,80	94,20	97,60	95,20	91,70	83,30	87,40	84,90	-10,8
São Paulo	92,60	98,80	105,50	76,60	89,70	89,80	91,00	66,90	77,90	-13,2
Paraná	95,80	88,00	101,30	87,60	91,30	93,90	94,20	74,40	85,70	-6,1
Santa Catarina	102,50	92,70	105,50	80,90	98,80	93,10	92,20	72,50	90,50	-8,4
Rio Grande do Sul	105,40	95,80	109,60	86,50	101,20	88,10	87,70	76,70	90,30	-10,8
Mato Grosso	91,20	108,70	110,20	92,20	97,20	115,20	122,80	100,90	100,80	3,7
Goiás	84,50	126,90	137,30	89,40	92,30	128,80	135,00	88,20	80,40	-12,9

Fonte: PIM-PF/IBGE.
Obs.: Índice de base fixa com ajuste sazonal (base: média de 2012 = 100) (número-índice).

5 INDICADOR: ÍNDICE DE VOLUME DE VENDAS NO COMÉRCIO VAREJISTA AMPLIADO

O índice referente ao comércio varejista ampliado é divulgado pelo IBGE – Pesquisa Mensal de Comércio (PMC) – e corresponde a um índice-síntese dos grupos de atividades que compõem o varejo e mais os segmentos de veículos e motocicletas, partes e peças e de material de construção. O índice é divulgado para o Brasil e suas 27 Unidades da Federação (UFs). O índice do volume de vendas no comércio varejista ampliado no Brasil em dezembro de 2015 foi estimado em 118,6.

A variação entre dezembro de 2015 e o mesmo mês em 2014 refletiu uma queda de 11,0% no índice nacional, e esta mesma tendência de queda é verificada em todos os estados brasileiros. Os estados do Amapá e de Sergipe apresentam as piores taxas de variação entre dezembro de 2014 e 2015 – com quedas de 21,1% e 20,7%, respectivamente.

TABELA 5
Índice mensal do comércio varejista ampliado

	2014				2015				2015-2014
	Março	Junho	Setembro	Dezembro	Março	Junho	Setembro	Dezembro	Variação entre dez./2015 e dez./2014 (%)
Brasil	**104,1**	**100,4**	**107,2**	**133,2**	**103,3**	**96,8**	**94,9**	**118,6**	**-11,0**
Rondônia	99,1	110,7	113,4	139,6	102,2	99,6	96,3	121,0	-13,3
Acre	104,9	120,9	128,2	164,8	115,5	113,5	106,2	131,7	-20,1
Amazonas	98,5	98,9	108,1	125,0	97,8	94,2	92,4	106,6	-14,7
Roraima	116,9	119,9	133,7	162,3	131,4	123,9	123,6	147,6	-9,1
Pará	108,7	107,9	113,4	150,4	113,4	107,2	102,4	132,3	-12,0

(Continua)

(Continuação)

	2014				2015				2015-2014
	Março	Junho	Setembro	Dezembro	Março	Junho	Setembro	Dezembro	Variação entre dez./2015 e dez./2014 (%)
Amapá	105,8	108,6	112,9	139,9	102,9	96,8	91,7	110,9	-20,7
Tocantins	110,3	119,1	126,7	137,2	114,4	108,3	97,3	113,8	-17,1
Maranhão	109,4	108,9	120,6	146,8	116,4	103,3	96,9	121,5	-17,2
Piauí	109,3	108,2	114,6	142,7	111,5	103,8	101,2	125,9	-11,8
Ceará	102,8	102,4	115,8	138,4	105,7	102,2	96,7	120,1	-13,2
Rio Grande do Norte	108,6	107,2	119,0	152,5	116,3	108,5	105,8	131,1	-14,0
Paraíba	108,0	114,1	118,6	142,2	102,9	98,3	95,3	120,5	-15,3
Pernambuco	107,3	103,6	112,3	148,8	109,0	98,1	93,6	122,3	-17,8
Alagoas	111,3	106,9	117,3	160,3	113,9	96,9	98,1	134,8	-15,9
Sergipe	105,2	100,9	109,7	139,6	112,6	102,3	92,8	110,2	-21,1
Bahia	108,3	103,4	111,1	139,9	108,5	99,4	98,4	119,8	-14,4
Minas Gerais	95,8	103,5	102,5	118,3	99,0	95,2	93,3	114,3	-3,4
Espirito Santo	89,1	83	93,8	109,3	86,1	76,2	74,1	90,4	-17,3
Rio de Janeiro	102,5	101,6	112,2	141,5	105,3	98,7	98,2	122,0	-13,8
São Paulo	103,8	97,0	100,5	127,7	100,5	95,5	95,0	121,4	-4,9
Paraná	106,8	99,1	109,7	134,0	106,6	97,0	99,0	117,4	-12,4
Santa Catarina	104,2	94,2	105,1	142,7	100,9	94,5	88,9	119,6	-16,2
Rio Grande do Sul	109,7	103,1	115,8	144,4	107,4	96,9	93,8	119,3	-17,4
Mato Grosso do Sul	111,1	108,2	115,5	144,8	112,3	105,8	103,6	129,6	-10,5
Mato Grosso	115,1	114,1	122,7	134,3	111,8	107,7	103,5	116,7	-13,1
Goiás	106,4	103,0	110,2	119,8	100,8	94,2	88,6	98,6	-17,7
Distrito Federal	101,9	98,2	103,0	119,5	97,8	92,3	86,6	98,9	-17,2

Fonte: PMC/IBGE.
Obs.: Índices de volume e de receita nominal de vendas no comércio varejista ampliados, por tipos de índice (2011 = 100).

INDICADORES URBANOS[1]

1 INDICADOR: PROPORÇÃO TARIFA-RENDIMENTO

A relativização da tarifa pelo rendimento e seu acompanhamento ao longo do tempo permite observar a conjunção entre dinâmicas de emprego e renda com políticas de atualização e reajuste tarifário. Neste sentido, resume o efeito sobre o acesso (ou capacidade financeira de acesso) ao sistema de transporte urbano. Percebe-se que não há, em geral, uma evolução linear nessa proporção, ainda que a tarifa tenha uma tendência linear de aumento (salvo exceções como as ocorridas nos levantes de junho de 2013).

Os estados do Nordeste (Maranhão, Piauí, Alagoas e Bahia) têm apresentado proporções maiores da tarifa em relação ao rendimento, o que pesa negativamente para estados que já possuem problemas socioeconômicos. Entretanto, o Distrito Federal, que possui rendimentos mais altos (e até por isso), tem proporções destacadamente menores. Se a isso se somar a gratuidade de tarifa para estudantes, percebe-se que nesses aspectos a situação do Distrito Federal seja destacadamente melhor que a dos outros estados.

TABELA 1

Proporção tarifa-rendimento: valor de cinquenta tarifas (principais) de ônibus/rendimento médio dos maiores de 14 anos

	2012				2013				2014				2015	
	Janeiro	Abril	Julho	Outubro	Janeiro	Abril	Julho	Outubro	Janeiro	Abril	Julho	Outubro	Janeiro	Abril
Brasil	9,02	9,57	9,54	9,38	8,81	9,03	8,81	8,61	8,02	8,39	8,47	8,29	8,15	8,68
Norte	9,29	9,71	9,66	9,76	9,33	9,39	9,31	9,14	8,84	8,88	9,14	9,10	8,84	9,32
Rondônia	9,97	10,57	10,17	10,24	9,67	10,09	9,72	9,44	9,17	9,15	8,83	8,75	8,47	8,35
Acre	7,94	9,46	9,15	8,68	8,51	8,88	8,61	8,66	8,57	8,55	8,62	8,47	9,31	9,56
Amazonas	9,96	10,10	10,22	10,12	9,61	9,68	9,91	9,20	9,08	8,96	8,92	8,83	9,22	9,58
Roraima	6,57	7,31	7,08	7,14	6,37	6,28	6,14	6,53	6,21	7,32	6,93	7,01	6,01	6,79
Pará	9,23	9,49	9,48	9,81	9,41	9,46	9,27	9,36	8,97	9,05	9,72	9,83	9,31	10,09
Amapá	9,10	8,87	8,95	8,10	8,46	8,26	6,90	6,51	6,25	6,61	6,17	6,10	5,99	6,28
Tocantins	8,70	10,14	9,98	10,07	9,52	9,24	9,97	9,69	9,27	9,12	9,28	8,65	7,88	7,85
Nordeste	10,97	11,64	11,90	11,72	10,91	11,14	10,80	10,71	9,88	10,29	10,61	10,28	10,30	10,48
Maranhão	13,19	13,67	13,16	13,11	12,17	11,81	12,08	12,64	11,85	12,90	14,55	13,14	12,93	12,90
Piauí	11,90	12,68	12,01	12,22	10,99	11,10	10,14	9,90	9,43	9,92	9,96	9,72	9,09	11,02
Ceará	10,82	11,03	10,70	10,64	9,80	10,59	10,22	10,63	9,88	10,07	10,01	10,08	9,65	9,34
Rio Grande do Norte	10,49	11,04	10,85	10,79	9,87	9,87	10,04	9,63	8,68	9,21	9,66	9,62	8,37	8,74
Paraíba	11,87	12,20	12,46	12,07	11,82	11,48	10,63	10,47	9,43	9,52	10,10	9,74	9,33	9,75
Pernambuco	8,20	8,55	8,63	8,26	7,80	8,19	7,47	7,18	6,69	6,69	7,37	6,83	7,91	8,25
Alagoas	11,34	12,38	12,00	12,54	11,37	11,51	11,25	10,96	9,78	10,57	11,22	10,36	11,22	11,08
Sergipe	9,26	10,30	10,34	9,97	8,87	9,79	9,01	9,33	8,44	7,73	8,28	8,35	9,28	9,62
Bahia	11,64	12,82	14,31	13,99	13,12	13,32	13,17	12,75	11,71	12,38	11,99	11,99	11,96	11,97

(Continua)

1. Os indicadores urbanos deste número 15 do boletim não puderam ser atualizados.

(Continuação)

	2012				2013				2014				2015	
	Janeiro	Abril	Julho	Outubro	Janeiro	Abril	Julho	Outubro	Janeiro	Abril	Julho	Outubro	Janeiro	Abril
Sudeste	8,42	8,78	8,65	8,46	7,96	8,17	8,02	7,74	7,12	7,62	7,55	7,47	7,30	7,90
Minas Gerais	9,46	10,09	9,85	9,73	9,19	10,01	9,70	8,73	7,84	8,60	8,33	8,89	8,74	9,54
Espírito Santo	8,24	8,38	8,33	8,16	7,68	8,20	7,71	7,44	7,18	7,43	7,45	6,88	6,82	6,64
Rio de Janeiro	8,37	8,77	8,86	8,79	8,15	8,22	7,82	7,65	7,24	8,43	8,83	8,27	8,58	8,33
São Paulo	7,97	8,21	8,04	7,78	7,35	7,29	7,34	7,33	6,73	6,87	6,72	6,56	6,19	7,07
Sul	7,84	8,78	8,46	8,31	7,74	8,05	7,85	7,69	7,25	7,50	7,49	7,22	6,90	7,78
Paraná	7,53	8,33	8,05	8,05	7,43	7,62	7,71	7,61	7,02	7,25	7,20	6,86	6,95	8,05
Santa Catarina	7,73	8,72	8,34	8,13	7,88	8,60	8,40	8,06	7,77	7,65	7,38	6,99	6,73	6,81
Rio Grande do Sul	8,21	9,26	8,92	8,67	7,96	8,13	7,66	7,54	7,16	7,65	7,85	7,69	6,95	8,09
Centro-Oeste	7,52	8,13	8,22	7,96	7,68	7,93	7,55	7,34	7,22	7,21	7,24	7,05	7,03	7,80
Mato Grosso do Sul	8,72	10,14	10,17	9,63	8,96	9,54	8,74	8,31	8,09	8,25	8,09	8,08	8,48	8,76
Mato Grosso	8,17	9,16	8,93	8,74	8,81	8,99	8,78	8,44	8,38	8,00	8,09	7,86	8,47	8,31
Goiás	8,63	8,90	9,21	9,00	8,66	8,88	8,40	8,33	8,21	8,19	8,26	8,03	7,66	9,41
Distrito Federal	3,14	3,41	3,39	3,22	3,08	3,15	3,24	3,05	2,97	3,26	3,31	3,09	2,79	2,82

Fonte: ANTP e Pnad Contínua/IBGE.

2 INDICADOR: PRODUÇÃO HABITACIONAL

Optou-se por um indicador de produção habitacional simplificado apenas para o Minha Casa Minha Vida, que retratasse apenas as unidades entregues. Neste sentido, o número destoa da maior parte das divulgações, que incluem também unidade contratadas ou mesmo já construídas, mas ainda não entregues. Devido à própria desigualdade populacional entre os estados, o olhar sobre o indicador deve se voltar mais ao acompanhamento temporal de cada estado, verificando se tem havido uma estabilidade na produção, em que pese o fato de que três anos não determinam propriamente uma série histórica.

De uma forma geral, os estados que possuíam uma produção muito baixa tiveram aumento relevante de 2012 a 2014 (Amapá, Distrito Federal, Tocantins e Roraima). Mesmo que continuem tendo uma produção relativamente baixa em comparação com os outros, o seu porte populacional é notadamente menor e deve ser visto sobre esse prisma. A produção total aumentou (principalmente se comparado 2014 a 2012), havendo também aumentos na maioria dos estados ou quando reduzida sem grande queda.

TABELA 2

Produção habitacional: unidades habitacionais do Minha Casa Minha vida entregues

	Entregues no ano 2012	Acumuladas até o ano 2012	Entregues no ano 2013	Acumuladas até o ano 2013	Entregues no ano 2014	Acumuladas até o ano 2014
Brasil	419.885	1.050.393	459.126	1.509.519	566.485	2.076.004
Norte	23.444	40.900	20.433	61.333	36.627	97.960
Rondônia	3.026	5.790	3.869	9.659	4.935	14.594
Acre	1.120	2.292	354	2.646	1.674	4.320
Amazonas	4.970	6.622	609	7.231	10.397	17.628
Roraima	191	1.708	628	2.336	1.494	3.830
Pará	13.364	20.144	12.701	32.845	11.247	44.092
Amapá	2	64	399	463	2.008	2.471
Tocantins	771	4.280	1.873	6.153	4.872	11.025
Nordeste	120.691	251.332	132.194	383.526	150.437	533.963
Maranhão	14.464	27.042	20.770	47.812	12.897	60.709
Piauí	9.296	20.346	7.438	27.784	10.220	38.004
Ceará	14.277	23.542	11.302	34.844	12.863	47.707
Rio Grande do Norte	12.721	27.107	11.342	38.449	16.849	55.298
Paraíba	11.160	26.019	13.362	39.381	12.780	52.161
Pernambuco	11.377	26.528	16.236	42.764	18.950	61.714
Alagoas	10.652	26.523	14.646	41.169	16.617	57.786
Sergipe	3.291	10.086	5.205	15.291	8.001	23.292
Bahia	33.453	64.139	31.893	96.032	41.260	137.292
Sudeste	139.009	370.330	148.536	518.866	202.273	721.139
Minas Gerais	49.775	126.355	55.112	181.467	68.487	249.954
Espírito Santo	3.987	10.826	4.141	14.967	5.239	20.206
Rio de Janeiro	18.595	39.688	17.715	57.403	26.857	84.260
São Paulo	66.652	193.461	71.568	265.029	101.690	366.719
Sul	84.949	253.427	108.173	361.600	114.097	475.697
Paraná	35.298	100.139	47.040	147.179	48.162	195.341
Santa Catarina	18.414	51.743	23.482	75.225	27.482	102.707
Rio Grande do Sul	31.237	101.545	37.651	139.196	38.453	177.649
Centro-Oeste	51.792	134.404	49.790	184.194	63.051	247.245
Mato Grosso do Sul	7.787	18.766	8.126	26.892	13.892	40.784
Mato Grosso	10.338	23.363	10.169	33.532	14.750	48.282
Goiás	32.674	89.244	27.627	116.871	30.415	147.286
Distrito Federal	993	3.031	3.868	6.899	3.994	10.893

Fonte: Ministério das Cidades (MCidades).

INDICADORES SOCIAIS E METROPOLITANOS[1]

1 INDICADOR: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDHM)

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) mede, por meio de seus indicadores, o acesso ao conhecimento (IDHM educação), a expectativa de vida (IDHM longevidade) e o padrão de vida, medido pela renda municipal *per capita* (IDHM renda).

Houve um avanço no IDHM brasileiro durante o período 1991-2010. Os maiores avanços observados, entre 2000 e 2010, ocorreram, predominantemente nas Unidades da Federação (UFs) das regiões Norte e Nordeste do país, com aumentos superiores a 22,0%, com exceção de Roraima (18,0%). A evolução máxima do IDHM ocorreu no Maranhão, igual a 34,2%. Em vinte anos (entre 1991 e 2010) essa evolução é superior a 70,0% em UFs como Tocantins, Maranhão, Piauí, Paraíba, Bahia, Alagoas, estando todas essas UFs na faixa do *médio* IDHM.

TABELA 1
IDHM nas UFs brasileiras

UF	IDHM		
	1991	2000	2010
Brasil	0,493	0,612	0,727
Norte	0,414	0,524	0,667
Rondônia	0,406	0,537	0,690
Acre	0,402	0,517	0,663
Amazonas	0,430	0,515	0,674
Roraima	0,459	0,597	0,707
Pará	0,413	0,518	0,646
Amapá	0,472	0,577	0,708
Tocantins	0,369	0,525	0,699
Nordeste	0,389	0,507	0,653
Maranhão	0,357	0,475	0,638
Piauí	0,362	0,483	0,646
Ceará	0,405	0,540	0,683
Rio Grande do Norte	0,427	0,552	0,684
Paraíba	0,381	0,506	0,658
Pernambuco	0,439	0,545	0,673
Alagoas	0,370	0,472	0,632
Sergipe	0,407	0,517	0,665
Bahia	0,386	0,512	0,661
Sudeste	0,549	0,672	0,764
Minas Gerais	0,479	0,624	0,731
Espírito Santo	0,505	0,640	0,740
Rio de Janeiro	0,573	0,664	0,761
São Paulo	0,578	0,702	0,782
Sul	0,531	0,662	0,754
Paraná	0,507	0,650	0,749
Santa Catarina	0,543	0,674	0,774
Rio Grande do Sul	0,543	0,664	0,746
Centro-Oeste	0,507	0,634	0,752
Mato Grosso do Sul	0,488	0,613	0,729
Mato Grosso	0,449	0,601	0,725
Goiás	0,487	0,615	0,734
Distrito Federal	0,616	0,725	0,823

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2013), disponível em: <http://goo.gl/eYAISL>.

1. Os indicadores urbanos deste número 15 do boletim não puderam ser atualizados.

Em 2000, as regiões metropolitanas (RMs) de maior IDHM eram São Paulo (0,714), Curitiba (0,698), Rio de Janeiro (0,686), Porto Alegre (0,685) e Belo Horizonte (0,682). Em 2010 as RMs de mais elevado IDHM eram São Paulo (0,794), Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF) (0,792), Curitiba (0,783), Belo Horizonte (0,774) e Grande Vitória (0,772). De outro lado, as RMs de mais baixo IDHM, em 2010, eram Manaus (0,720), Belém (0,729), Fortaleza (0,732), Natal (0,732) e Recife (0,734). Essas mesmas RMs, nessa mesma ordem, eram as RMs de menor IDHM em 2000.

TABELA 2
IDHM: RMs

RMs	IDHM	
	2000	2010
Norte		
RM de Manaus	0,585	0,720
RM de Belém	0,621	0,729
Nordeste		
RM da Grande São Luís	0,642	0,755
RM de Fortaleza	0,622	0,732
RM de Natal	0,625	0,733
RM de Recife	0,627	0,734
RM de Maceió	0,567	0,702
RM de Salvador	0,636	0,743
Sudeste		
RM de Belo Horizonte	0,682	0,774
RM da Grande Vitória	0,678	0,772
RM do Rio de Janeiro	0,686	0,771
RM de São Paulo	0,714	0,794
RM da Baixada Santista	0,700	0,777
RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	0,701	0,781
RM de Campinas	0,710	0,792
Sul		
RM de Porto Alegre	0,685	0,762
RM de Curitiba	0,698	0,783
Centro-Oeste		
Ride do Distrito Federal e Entorno	0,680	0,792
RM de Goiânia	0,667	0,769
RM do Vale do Rio Cuiabá	0,668	0,767

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2013), disponível em: <http://goo.gl/eYAISL>.

2 INDICADOR: ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL (IVS)

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) é um índice sintético que reúne dezesseis indicadores estruturados em três dimensões, a saber: *infraestrutura urbana*, *capital humano* e *renda e trabalho*. As dimensões do IVS representam três grandes conjuntos de ativos, cuja posse ou privação determina as condições de bem-estar das populações nas sociedades contemporâneas.

Durante o período analisado, entre 2000 e 2010, observa-se uma redução da vulnerabilidade social no país. As maiores reduções do IVS entre as UFs brasileiras foram observadas no Tocantins, em Rondônia, em Mato Grosso, em Santa Catarina, no Rio Grande do Norte e em Mato Grosso do Sul, com quedas superiores a 31%. Entretanto, as UFs que apresentaram menores reduções da vulnerabilidade social foram Roraima, Rio de Janeiro, Distrito Federal, São Paulo e Maranhão, com quedas inferiores a 24%.

TABELA 3
IVS: regiões brasileiras

Regiões	IVS	
	2000	2010
Brasil	0,446	0,326
Norte	0,606	0,443
Rondônia	0,493	0,319
Acre	0,606	0,443
Amazonas	0,658	0,488
Roraima	0,461	0,366
Pará	0,618	0,469
Amapá	0,540	0,404
Tocantins	0,551	0,336
Nordeste	0,563	0,414
Maranhão	0,684	0,521
Piauí	0,551	0,403
Ceará	0,530	0,378
Rio Grande do Norte	0,509	0,349
Paraíba	0,526	0,385
Pernambuco	0,564	0,414
Alagoas	0,608	0,461
Sergipe	0,531	0,393
Bahia	0,552	0,403
Sudeste	0,402	0,302
Minas Gerais	0,403	0,282
Espírito Santo	0,395	0,274
Rio de Janeiro	0,413	0,323
São Paulo	0,388	0,297
Sul	0,336	0,233
Paraná	0,365	0,252
Santa Catarina	0,292	0,192
Rio Grande do Sul	0,327	0,234
Centro-Oeste	0,435	0,308
Mato Grosso do Sul	0,420	0,289
Mato Grosso	0,427	0,277
Goiás	0,457	0,331
Distrito Federal	0,383	0,294

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2013), disponível em: <http://goo.gl/eYAISL>.

O IVS nas RMs brasileiras sofre redução em todas as vinte RMs analisadas entre 2000 e 2010. As RMs do Vale do Rio Cuiabá, Vale do Paraíba e Litoral Norte, de Natal e da Grande São Luís foram as que apresentaram as maiores reduções do IVS, com quedas superiores a 28%. Em contrapartida, as RMs de Goiânia, do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Salvador foram as que tiveram as menores reduções do IVS, com quedas inferiores a 23%.

TABELA 4
IVS: RMs

RMs	IVS	
	2000	2010
Brasil	0,446	0,326
Norte	0,606	0,443
RM de Manaus	0,560	0,415
RM de Belém	0,456	0,351
Nordeste	0,563	0,414
RM da Grande São Luís	0,551	0,395
RM de Fortaleza	0,480	0,346
RM de Natal	0,446	0,314
RM de Recife	0,515	0,392
RM de Maceió	0,532	0,402
RM de Salvador	0,477	0,369
Sudeste	0,402	0,302
RM de Belo Horizonte	0,418	0,303
RM da Grande Vitória	0,432	0,315
RM do Rio de Janeiro	0,410	0,319
RM de São Paulo	0,386	0,299
RM da Baixada Santista	0,349	0,266
RM de Campinas	0,335	0,245
RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	0,309	0,214
Sul	0,336	0,233
RM de Curitiba	0,389	0,285
RM de Porto Alegre	0,355	0,270
Centro-Oeste	0,435	0,308
RM do Vale do Rio Cuiabá	0,412	0,284
RM de Goiânia	0,403	0,316
Ride do Distrito Federal e Entorno	0,438	0,322

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social, disponível em: <http://goo.gl/jqhwXs>.

INDICADORES FEDERATIVOS

1 INDICADOR: ENDIVIDAMENTO

Calcula a parcela da dívida pública consolidada (obrigações financeiras) na receita corrente líquida (somatório da arrecadação tributária menos as transferências constitucionais e legais) das esferas.

Com a exceção dos estados de Rondônia, do Piauí, de Goiás, de Mato Grosso, de Mato Grosso do Sul e do Paraná, que tiveram redução do indicador, todos os demais estados e o Distrito Federal apresentaram piora no indicador, em 2015 (entre março e dezembro). Os destaques negativos em cada região são: Amapá, Rio Grande do Norte, Distrito Federal, Espírito Santo e Santa Catarina, com os maiores aumentos do indicador no ano de 2015.

Os menores indicadores em cada região são: Pará, Rio Grande do Norte, Distrito Federal, Espírito Santo e Paraná. Os maiores indicadores em cada região são: Acre, Alagoas, Goiás, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

TABELA 1

Endividamento de estados e de regiões do Brasil

Endividamento (*END*)[1] = dívida pública consolidada/receita corrente líquida[2]								
	2013		2014		2015		Var. dez./2015-mar./2015	Var. dez./2015-dez./2014
	Março	Dezembro	Março	Dezembro	Março	Dezembro		
Região Norte	13,80	20,58	17,65	25,35	26,12	29,98	14,78	18,26
Acre	49,10	57,75	47,70	61,69	70,81	80,20	13,26	30,00
Amazonas	10,61	20,03	14,25	32,14	35,04	46,90	33,84	45,94
Amapá	-21,37	-19,06	-14,72	-1,57	2,46	27,40	1.014,75	-1.842,14
Pará	6,16	7,55	7,77	8,41	7,73	9,50	22,87	12,95
Rondônia	26,88	49,11	45,66	47,80	42,60	28,90	-32,16	-39,54
Roraima	36,60	34,14	31,37	16,62	17,21	17,90	4,03	7,67
Tocantins	15,88	22,69	17,41	28,32	27,98	32,10	14,71	13,33
Região Nordeste	38,04	40,82	37,08	47,44	47,63	59,46	24,84	25,34
Alagoas	133,76	136,57	129,87	138,54	147,64	157,80	6,88	13,90
Bahia	36,71	41,77	38,49	45,78	44,47	56,10	26,17	22,55
Ceará	28,04	29,02	26,23	39,66	42,18	56,80	34,65	43,21
Maranhão	34,35	32,00	24,31	36,01	34,59	54,70	58,14	51,91
Paraíba	24,63	29,06	22,49	39,23	34,80	44,50	27,88	13,43
Pernambuco	32,85	43,48	41,22	55,00	59,39	66,70	12,31	21,28
Piauí	31,59	38,38	37,35	50,90	50,20	45,70	-8,96	-10,22
Rio Grande do Norte	14,58	0,78	-2,64	0,36	-3,63	11,80	-425,02	3.171,80
Sergipe	48,07	46,89	43,35	46,80	41,03	60,80	48,19	29,91
Região Centro-Oeste	57,47	58,42	54,89	56,58	56,75	58,24	2,63	2,93
Distrito Federal	12,10	9,09	7,82	12,23	12,48	24,00	92,33	96,17
Goiás	102,24	104,40	102,90	98,90	97,69	95,50	-2,25	-3,44
Mato Grosso do Sul	96,40	95,49	89,46	91,52	94,11	90,30	-4,05	-1,34
Mato Grosso	29,60	39,02	32,25	37,20	38,40	34,10	-11,19	-8,33
Região Sudeste	153,29	151,02	149,22	165,04	170,51	187,88	10,19	13,84
Espírito Santo	-4,24	11,34	9,75	21,17	16,58	24,60	48,38	16,19
Minas Gerais	176,00	185,03	180,03	183,74	192,14	207,10	7,79	12,71
Rio de Janeiro	164,47	160,12	163,94	194,99	210,70	225,70	7,12	15,75
São Paulo	155,76	147,77	145,23	160,81	162,74	180,90	11,16	12,49

(Continua)

(Continuação)

Endividamento (*END*)[1] = dívida pública consolidada/receita corrente líquida[2]								
	2013		2014		2015		Var. dez./2015--mar./2015	Var. dez./2015--dez./2014
	Março	Dezembro	Março	Dezembro	Março	Dezembro		
Região Sul	116,26	112,96	110,12	114,19	116,81	122,86	5,18	7,59
Paraná	59,40	58,87	58,27	62,70	62,88	61,20	-2,66	-2,39
Rio Grande do Sul	208,93	200,52	195,94	202,54	209,83	227,00	8,18	12,08
Santa Catarina	51,50	57,08	52,30	54,17	54,95	62,20	13,20	14,83
Total Brasil[3]	**102,50**	**103,38**	**100,68**	**110,30**	**113,07**	**124,87**	**10,44**	**13,21**

Fonte: Banco Central.
Notas: [1] Inclui informações exclusivas dos estados.
[2] Receita corrente líquida acumulada em doze meses. Dados estimados para cada localidade da amostra com base nos relatórios de gestão fiscal de cada ente.
[3] Refere-se à soma de todas as regiões.
Obs.: (-) *Superavit*, no caso de fluxos, ou posição credora, no caso de estoques.

2 INDICADOR: RESULTADO PRIMÁRIO SERVINDO À DÍVIDA

É o cálculo da parcela do resultado primário (receitas menos despesas não financeiras) no serviço (juros) da dívida dos entes públicos.

Todas as regiões obtiveram aumento no indicador, em 2015, refletindo uma tendência de abatimento das dívidas. O estado do Maranhão foi o único a crescer sua parcela de endividamento no ano. Os estados do Acre, do Amazonas, do Tocantins, de Alagoas, de Pernambuco, de Mato Grosso, de Mato Grosso do Sul, de São Paulo e do Paraná conseguiram reverter seus indicadores, em 2015, passando a abater a dívida estadual. Os estados do Rio Grande do Norte e de Sergipe, diferentemente, reverteram a tendência para aumento da dívida. Os estados do Amapá, do Ceará, do Piauí, Distrito Federal, do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, apesar de continuarem aumentando o endividamento, conseguiram reduzir essa parcela no ano. Bahia e Goiás foram os dois únicos estados que aumentaram sua tendência de redução de dívida. Os demais estados (Pará, Rondônia, Roraima, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), reduziram suas parcelas de abatimento da dívida.

TABELA 2
Resultado primário servindo a dívida de estados e regiões do Brasil

Resultado primário servindo a dívida (*RPsd*) = resultado primário/serviço da dívida (juros)[1]								
	2013		2014		2015		Var. dez./2015--mar./2015	Var. dez./2015--dez./2014
	Março	Dezembro	Março	Dezembro	Março	Dezembro		
Região Norte	-1,83	1,21	1,62	1,10	0,81	-0,24	-129,66	-121,85
Acre	1,36	1,16	0,24	0,76	2,13	-0,86	-140,40	-212,98
Amazonas	-2,09	2,11	-17,41	3,56	1,57	-0,03	-101,91	-100,84
Amapá	131,16	136,76	18,70	10,65	6,94	4,27	-38,51	-59,90
Pará	-3,32	-0,53	0,15	-0,06	-1,66	-0,95	-42,94	1.532,07
Rondônia	-1,17	3,98	3,50	-1,68	-1,62	-0,47	-70,99	-71,97
Roraima	0,16	-0,87	-1,83	-4,72	-5,00	-0,27	-94,59	-94,28
Tocantins	1,02	2,67	0,17	3,25	3,56	-1,17	-132,87	-136,02
Região Nordeste	-1,00	-0,37	-0,45	1,03	0,35	-0,01	-102,89	-100,97
Alagoas	-0,55	-0,57	-0,67	-0,18	0,20	-0,36	-280,18	105,48
Bahia	-2,49	-1,10	-1,03	0,75	-0,64	-0,89	39,35	-218,59
Ceará	1,37	-0,84	-0,91	2,48	2,03	1,10	-45,82	-55,64
Maranhão	-1,95	-2,90	-7,31	1,28	0,33	1,33	306,57	4,19
Paraíba	-0,14	1,30	1,47	2,36	1,23	0,40	-67,43	-83,05
Pernambuco	0,23	1,92	2,19	1,65	1,16	-0,47	-140,52	-128,44
Piauí	-4,00	1,05	2,40	3,52	1,19	0,04	-96,65	-98,86
Rio Grande do Norte	-9,16	-2,19	-2,39	-2,26	-4,82	4,96	-202,86	-319,69
Sergipe	1,54	-0,74	-1,55	-0,61	-2,83	1,61	-156,87	-365,87

(Continua)

(Continuação)

Resultado primário servindo a dívida (*RPsd*) = resultado primário/serviço da dívida (juros)[1]								
	2013		2014		2015		Var. dez./2015-mar./2015	Var. dez./2015-dez./2014
	Março	Dezembro	Março	Dezembro	Março	Dezembro		
Região Centro-Oeste	-0,87	-0,52	-0,61	-0,06	0,17	-0,93	-647,06	1.450,00
Distrito Federal	1,51	-4,68	-4,09	3,79	2,77	1,94	-29,90	-48,85
Goiás	-0,62	-0,29	-0,30	-0,69	-0,45	-0,77	72,87	12,03
Mato Grosso do Sul	-0,64	-0,71	-0,99	0,05	0,30	-1,30	-534,12	-2.843,73
Mato Grosso	-3,05	0,65	0,32	0,76	1,19	-2,32	-294,93	-403,68
Região Sudeste	-0,16	-0,19	-0,15	0,34	0,31	-0,08	-125,40	-123,39
Espírito Santo	-8,07	3,44	8,47	5,85	4,54	0,05	-98,90	-99,15
Minas Gerais	-0,06	-0,02	-0,17	-0,36	-0,40	-0,07	-82,43	-80,70
Rio de Janeiro	-0,10	-0,19	0,06	1,14	1,07	0,07	-93,48	-93,83
São Paulo	-0,18	-0,29	-0,29	0,30	0,30	-0,15	-150,80	-149,18
Região Sul	-0,49	-0,50	-0,32	-0,10	-0,10	-0,19	89,54	90,22
Paraná	-1,00	0,10	0,56	0,78	0,83	-0,43	-151,90	-154,83
Rio Grande do Sul	-0,17	-0,44	-0,45	-0,18	-0,20	-0,09	-54,66	-49,53
Santa Catarina	-1,34	-1,54	-0,72	-0,72	-0,66	-0,37	-43,57	-48,32
Total Brasil[2]	**-0,33**	**-0,24**	**-0,19**	**0,32**	**0,26**	**-0,14**	**-153,08**	**-143,41**

Fonte: Banco Central.
Notas: [1] Inclui informações exclusivas dos estados.
[2] Refere-se à soma de todas as regiões.
Obs.: (-) *Superavit*, no caso de fluxos, ou posição credora, no caso de estoques.

3 INDICADOR: SERVIÇO DA DÍVIDA NA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Compreende o cálculo da parcela do serviço da dívida na receita corrente líquida dos entes públicos.

Com a exceção dos estados do Amazonas, de Roraima, do Maranhão e da Paraíba, todos os demais estados e o Distrito Federal apresentaram elevação no indicador, em 2015, representando um aumento da parcela da dívida na receita estadual. Os destaques negativos em cada região foram: Acre, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, refletindo uma deterioração da dívida estadual.

TABELA 3
Serviço da dívida na receita corrente líquida de estados e regiões do Brasil

Serviço da dívida na receita corrente líquida (*SDrcl*)[1] = serviço da dívida (juros)/receita corrente líquida[2]								
	2013		2014		2015		Var. dez./2015-mar./2015	Var. dez./2015-dez./2014
	Março	Dezembro	Março	Dezembro	Março	Dezembro		
Região Norte	2,04	2,10	1,66	2,23	2,77	2,91	5,05	30,49
Acre	4,43	4,64	4,59	4,82	5,19	7,00	34,93	45,25
Amazonas	1,68	1,87	-0,23	2,40	4,90	3,70	-24,51	53,88
Amapá	-0,13	-0,06	0,23	1,30	1,64	2,80	70,69	114,91
Pará	1,59	1,33	1,36	1,31	1,30	1,60	23,52	22,42
Rondônia	4,12	3,82	4,15	3,00	2,70	3,20	18,52	6,67
Roraima	3,24	4,25	4,21	3,44	2,93	2,30	-21,43	-33,14
Tocantins	1,16	1,58	1,61	1,66	1,79	2,40	34,08	44,80
Região Nordeste	4,19	3,54	3,13	3,44	4,04	5,11	26,59	48,55
Alagoas	19,79	15,06	13,58	13,29	15,03	21,00	39,68	58,02
Bahia	3,87	3,26	3,53	3,01	3,03	4,50	48,50	49,64
Ceará	2,69	2,45	2,51	2,70	2,89	4,10	42,03	51,93
Maranhão	4,33	3,33	1,24	2,62	4,55	4,20	-7,72	60,10
Paraíba	2,01	1,71	0,32	1,77	3,24	2,90	-10,51	63,99
Pernambuco	3,89	3,71	3,31	4,24	5,04	5,90	16,97	39,02
Piauí	1,84	1,84	1,93	2,30	2,40	2,80	16,67	21,74
Rio Grande do Norte	1,05	0,75	0,71	0,56	0,56	0,70	24,23	25,09
Sergipe	3,61	3,45	3,17	3,15	3,48	4,10	17,66	30,28
Região Centro-Oeste	6,50	5,43	5,35	4,88	5,03	6,82	35,67	39,63
Distrito Federal	1,06	0,93	0,94	0,72	0,79	1,70	114,60	135,60
Goiás	10,17	8,90	9,27	8,47	8,29	10,70	28,99	26,32
Mato Grosso do Sul	12,77	10,08	9,31	8,33	9,34	12,70	35,99	52,40
Mato Grosso	4,66	3,86	3,57	3,53	3,80	4,90	28,95	38,90

(Continua)

(Continuação)

Serviço da dívida na receita corrente líquida (*SDrcl*)[1] = serviço da dívida (juros)/receita corrente líquida[2]								
	2013		2014		2015		Var. dez./2015--mar./2015	Var. dez./2015--dez./2014
	Março	Dezembro	Março	Dezembro	Março	Dezembro		
Região Sudeste	19,55	15,38	16,32	13,93	13,83	23,58	70,50	69,23
Espírito Santo	1,13	1,27	1,47	1,70	1,92	3,20	66,84	88,75
Minas Gerais	23,12	20,31	21,28	18,00	17,86	27,20	52,31	51,14
Rio de Janeiro	19,38	15,12	16,75	15,32	15,73	24,80	57,62	61,83
São Paulo	20,04	14,98	15,74	13,10	12,83	23,50	83,19	79,41
Região Sul	14,55	11,03	11,64	9,52	9,32	14,55	56,05	52,86
Paraná	6,88	4,80	5,29	4,03	3,89	6,50	66,96	61,39
Rio Grande do Sul	24,86	19,91	20,80	17,37	17,15	27,00	57,46	55,40
Santa Catarina	9,41	6,59	6,78	5,63	5,54	8,50	53,38	50,93
Total Brasil[3]	**12,84**	**10,29**	**10,69**	**9,20**	**9,29**	**14,95**	**60,93**	**62,50**

Fonte: Banco Central.

Notas: [1] Inclui informações exclusivas dos estados.

[2] Receita corrente líquida acumulada em doze meses. Dados estimados para cada localidade da amostra com base nos relatórios de gestão fiscal de cada ente.

[3] Refere-se à soma de todas as regiões.

Obs.: (-) *Superavit*, no caso de fluxos, ou posição credora, no caso de estoques.

4 INDICADOR: ÍNDICE DE VULNERABILIDADE FISCAL (IVF)

Índice ponderado dos indicadores de endividamento (dívida pública consolidada sobre receita corrente liquida), com peso 5, de serviço da dívida (juros sobre receita corrente líquida), com peso 3, e de resultado primário servindo à dívida (resultado primário sobre juros), com peso 2. Esse índice é uma adaptação resumida e simples da metodologia criada pelo Ministério da Fazenda (MF) para a análise da capacidade de pagamento e de contrapartida para a concessão de aval e garantia a estado, Distrito Federal e município (Portaria nº 306, de 10 de setembro de 2012).[1]

O Brasil passa de uma situação neutra para fraca. Do ponto de vista regional: o Sudeste passa de uma situação muito fraca para crítica; o Sul continua em situação fraca; o Nordeste e o Centro-Oeste permanecem em boa situação; e o Norte em situação muito boa. Do ponto de vista estadual, com exceção de Rondônia, do Piauí, de Goiás,[2] de Mato Grosso do Sul, de Mato Grosso e do Paraná, todos os demais estados aumentaram seus Índices de Vulnerabilidade Fiscal (IVFs). Os destaques negativos são: Acre, Alagoas, Distrito Federal,[3] Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, com os piores indicadores regionais.

Pará, Roraima e Rio Grande do Norte continuam em situação fiscal considerada ótima. Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro aumentaram suas situações já críticas. São Paulo e Alagoas aproximam-se da situação crítica. Acre saiu da situação boa. Goiás e Mato Grosso do Sul estão em situação neutra. Os estados do Tocantins, de Mato Grosso, do Espírito Santo e o Distrito Federal são considerados em situação fiscal muito boa. Os demais estados são considerados em boa situação.

1. Disponível em: <http://goo.gl/GwsIWI>.

2. Apesar da queda do IVF de Goiás e o aumento do índice do Distrito Federal, o primeiro possui, ainda, o maior indicador regional.

3. Ver nota 2.

TABELA 4

IVF, END, RPsd e SDrd de estados e regiões do Brasil

	IVF[1,2]				*END*				*RPsd*				*SDrd*			
	2014		2015		2014		2015		2014		2015		2014		2015	
	Mar.	Dez.	Mar.	Dez.	Mar.	Dez.	Mar.	Dez.	Mar.	Dez.	Mar.	Dez.	Mar.	Dez.	Mar.	Dez.
Região Norte	9,65	13,56	14,05	15,82	17,65	25,35	26,12	29,98	1,62	1,10	0,81	-0,24	1,66	2,23	2,77	2,91
Acre	25,27	32,44	37,39	42,03	47,70	61,69	70,81	80,20	0,24	0,76	2,13	-0,86	4,59	4,82	5,19	7,00
Amazonas	3,57	17,50	19,30	24,55	14,25	32,14	35,04	46,90	-17,41	3,56	1,57	-0,03	-0,23	2,40	4,90	3,70
Amapá	-3,55	1,73	3,11	15,39	-14,72	-1,57	2,46	27,40	18,70	10,65	6,94	4,27	0,23	1,30	1,64	2,80
Pará	4,32	4,59	3,92	5,04	7,77	8,41	7,73	9,50	0,15	-0,06	-1,66	-0,95	1,36	1,31	1,30	1,60
Rondônia	24,77	24,46	21,79	15,32	45,66	38,78	31,96	28,90	3,50	-1,68	-1,62	-0,47	4,15	3,00	2,70	3,20
Roraima	16,58	8,40	8,48	9,59	31,37	16,62	17,21	17,90	-1,83	-4,72	-5,00	-0,27	4,21	3,44	2,93	2,30
Tocantins	9,22	15,31	15,24	16,54	17,41	28,32	27,98	32,10	0,17	3,25	3,56	-1,17	1,61	1,66	1,79	2,40
Região Nordeste	19,39	24,96	25,10	31,26	37,08	47,44	47,63	59,46	-0,45	1,03	0,35	-0,01	3,13	3,44	4,04	5,11
Alagoas	68,88	73,22	78,37	85,13	129,87	138,54	147,64	157,80	-0,67	-0,18	0,20	-0,36	13,58	13,29	15,03	21,00
Bahia	20,10	23,94	23,01	29,22	38,49	45,78	44,47	56,10	-1,03	0,75	-0,64	-0,89	3,53	3,01	3,03	4,50
Ceará	13,69	21,14	22,36	29,85	26,23	39,66	42,18	56,80	-0,91	2,48	2,03	1,10	2,51	2,70	2,89	4,10
Maranhão	11,06	19,05	18,73	28,88	24,31	36,01	34,59	54,70	-7,31	1,28	0,33	1,33	1,24	2,62	4,55	4,20
Paraíba	11,63	20,62	18,62	23,20	22,49	39,23	34,80	44,50	1,47	2,36	1,23	0,40	0,32	1,77	3,24	2,90
Pernambuco	22,04	29,10	31,44	35,03	41,22	55,00	59,39	66,70	2,19	1,65	1,16	-0,47	3,31	4,24	5,04	5,90
Piauí	19,73	26,84	26,06	23,70	37,35	50,90	50,20	45,70	2,40	3,52	1,19	0,04	1,93	2,30	2,40	2,80
Rio Grande do Norte	-1,59	-0,10	-2,61	7,10	-2,64	0,36	-3,63	11,80	-2,39	-2,26	-4,82	4,96	0,71	0,56	0,56	0,70
Sergipe	22,32	24,22	20,99	31,95	43,35	46,80	41,03	60,80	-1,55	-0,61	-2,83	1,61	3,17	3,15	3,48	4,10
Região Centro-Oeste	28,93	29,75	29,91	30,98	54,89	56,58	56,75	58,24	-0,61	-0,06	0,17	-0,93	5,35	4,88	5,03	6,82
Distrito Federal	3,38	7,09	7,03	12,90	7,82	12,23	12,48	24,00	-4,09	3,79	2,77	1,94	0,94	0,72	0,79	1,70
Goiás	54,17	51,85	51,25	50,81	102,90	98,90	97,69	95,50	-0,30	-0,69	-0,45	-0,77	9,27	8,47	8,29	10,70
Mato Grosso do Sul	47,32	48,27	49,92	48,70	89,46	91,52	94,11	90,30	-0,99	0,05	0,30	-1,30	9,31	8,33	9,34	12,70
Mato Grosso	17,26	19,81	20,58	18,06	32,25	37,20	38,40	34,10	0,32	0,76	1,19	-2,32	3,57	3,53	3,80	4,90
Região Sudeste	79,48	86,77	89,47	101,00	149,22	165,04	170,51	187,88	-0,15	0,34	0,31	-0,08	16,32	13,93	13,83	23,58
Espírito Santo	7,01	12,26	9,77	13,27	9,75	21,17	16,58	24,60	8,47	5,85	4,54	0,05	1,47	1,70	1,92	3,20
Minas Gerais	96,36	97,20	101,35	111,70	180,03	183,74	192,14	207,10	-0,17	-0,36	-0,40	-0,07	21,28	18,00	17,86	27,20
Rio de Janeiro	87,01	102,32	110,28	120,30	163,94	194,99	210,70	225,70	0,06	1,14	1,07	0,07	16,75	15,32	15,73	24,80
São Paulo	77,28	84,40	85,28	97,47	145,23	160,81	162,74	180,90	-0,29	0,30	0,30	-0,15	15,74	13,10	12,83	23,50
Região Sul	58,49	59,93	61,18	65,76	110,12	114,19	116,81	122,86	-0,32	-0,10	-0,10	-0,19	11,64	9,52	9,32	14,55
Paraná	30,83	32,72	32,77	32,46	58,27	62,70	62,88	61,20	0,56	0,78	0,83	-0,43	5,29	4,03	3,89	6,50
Rio Grande do Sul	104,12	106,45	110,02	121,58	195,94	202,54	209,83	227,00	-0,45	-0,18	-0,20	-0,09	20,80	17,37	17,15	27,00
Santa Catarina	28,04	28,63	29,01	33,58	52,30	54,17	54,95	62,20	-0,72	-0,72	-0,66	-0,37	6,78	5,63	5,54	8,50
Total Brasil[3]	**53,51**	**57,97**	**59,37**	**66,89**	**100,68**	**110,30**	**113,07**	**124,87**	**-0,19**	**0,32**	**0,26**	**-0,14**	**10,69**	**9,20**	**9,29**	**14,95**

Fonte: Banco Central.

Notas: [1] Inclui informações exclusivas dos estados.

[2] Receita corrente líquida acumulada em doze meses. Dados estimados para cada localidade da amostra com base nos relatórios de gestão fiscal de cada ente.

[3] Refere-se à soma de todas as regiões.

Obs.: 1. (-) *Superavit*, no caso de fluxos, ou posição credora, no caso de estoques.

2. *IVF* (situação fiscal): <10: ótima; >10 <20: muito boa; >20 <40: boa; >40 <60: neutra; >60 <80: fraca; >80 <100: muito fraca; >100: crítica.

INDICADORES AMBIENTAIS

1 INDICADOR: DENSIDADE DE FOCOS DE CALOR POR MUNICÍPIO (NÚMERO/HECTARE)

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) gera rotineiramente o número de focos de calor, em diferentes níveis de espacialização, para todo o país. Diversos sensores são utilizados em tal tarefa. O indicador adotado aqui utiliza os registros de focos de calor do satélite Aqua (sensor Modis – *moderate resolution imaging spectroradiometer*), que corresponde ao satélite de referência adotado pelo Inpe, ou seja, aquele que é utilizado para comparações temporais no trabalho de monitoramento realizado pela instituição. De maneira específica, os dados correspondem às informações geradas no período da manhã (passagem das 4h GMT) e da tarde (passagem das 17h GMT), e que são apresentados na base de dados do Inpe como Aqua M-T.1

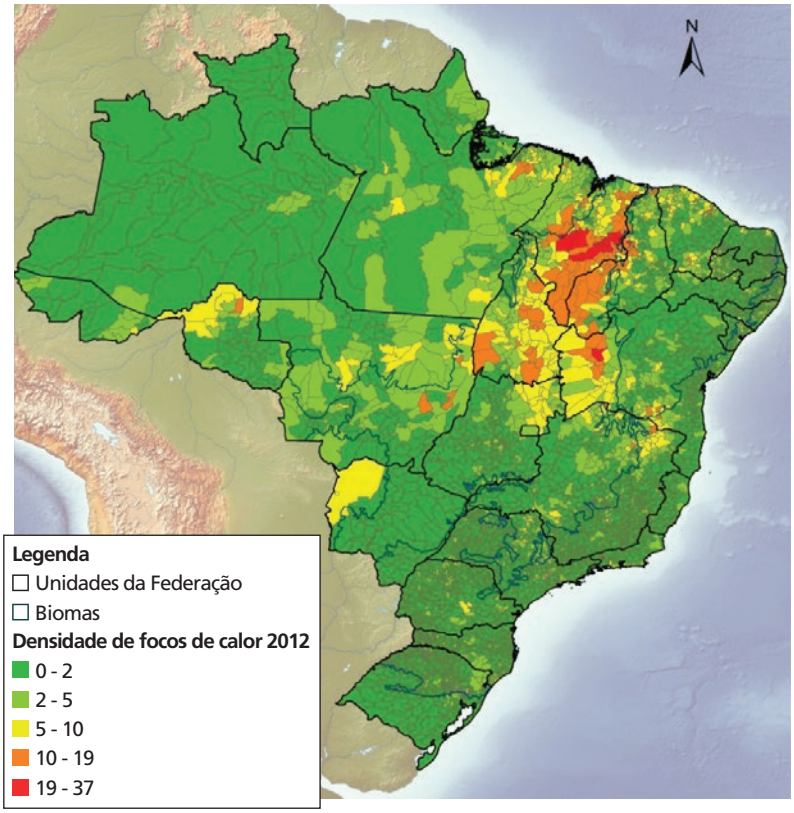
O mapa 1 apresenta as densidades municipais no período 2012-2015. Entre 2014 e 2015 houve um aumento de 28,6% no número de focos de calor registrado no país. Como nos anos anteriores, as maiores densidades de focos de calor foram registradas em municípios localizados no Oeste do Pará, Centro e Sul do Maranhão, Nordeste do Tocantins, Oeste do Piauí e Bahia. As áreas constituídas por estes quatro últimos, conhecida como Matopiba, correspondem à última fronteira agrícola dos cerrados brasileiros, e têm sido alvos de forte expansão do agronegócio, em particular da cultura da soja. Em relação a 2014, destacam-se também o Noroeste de Rondônia e municípios adjacentes do Sul do Amazonas e áreas contíguas do Acre. Ainda no Amazonas, e também em comparação com o ano anterior, ocorreram mais focos na região do entorno de Manaus, com destaque para Careiro da Várzea, que registrou densidades entre 10 e 19 focos por hectare, a maior do estado. Finalmente, observa-se ainda no período a expansão de municípios com maiores densidades de focos no Centro-Sul da Bahia e região adjacente no Norte de Minas Gerais, no litoral nordestino e na região do Pantanal mato-grossense.

1. Para mais detalhes, ver: <http://goo.gl/3ng3Y7>.

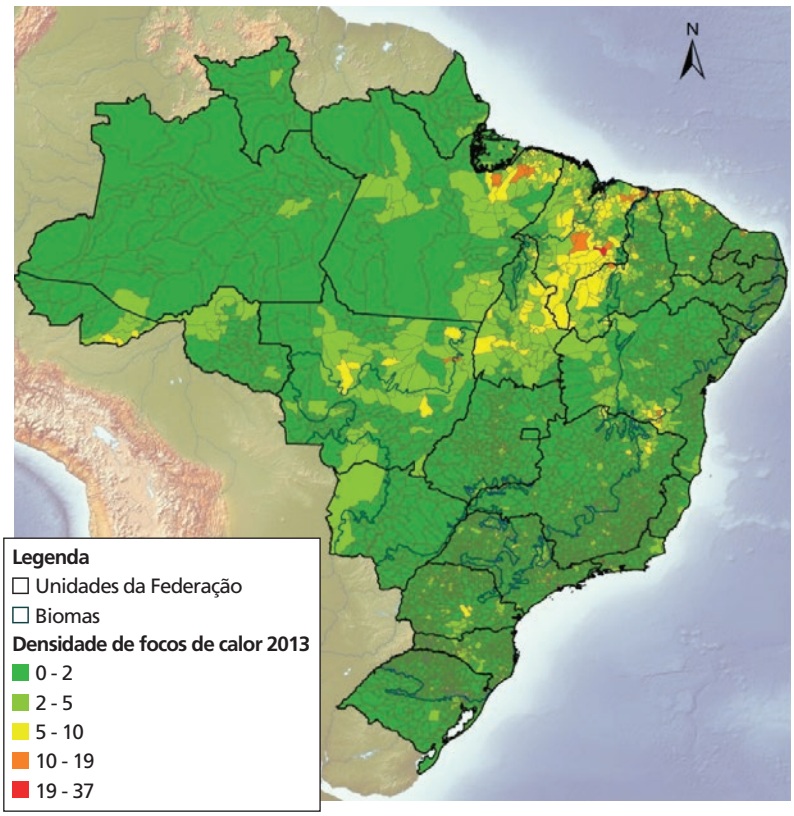
MAPA 1

Densidade de focos de calor (2012-2015)

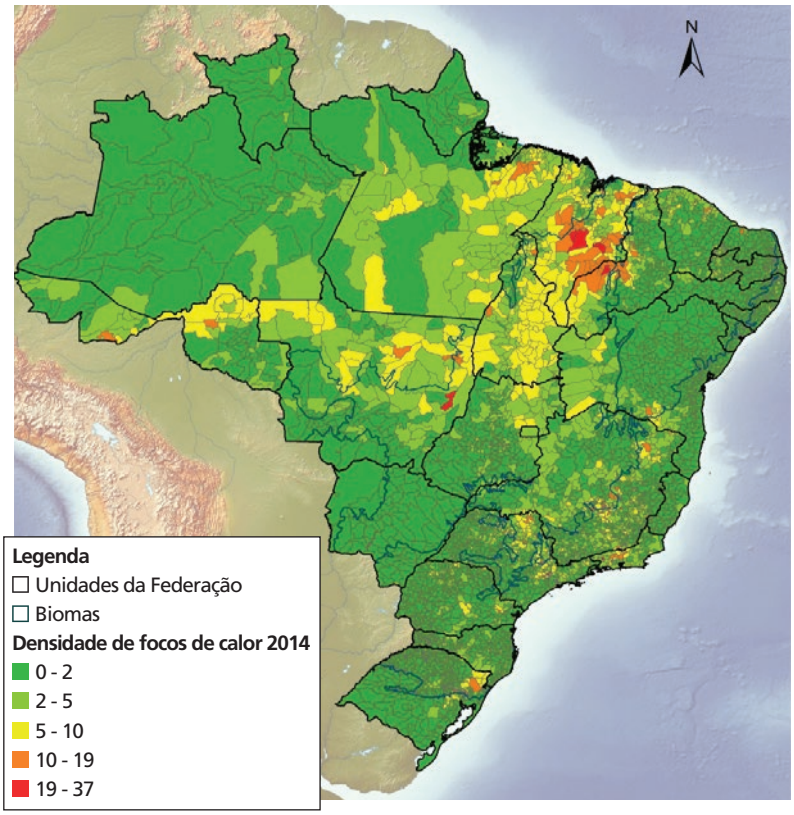
1A – 2012



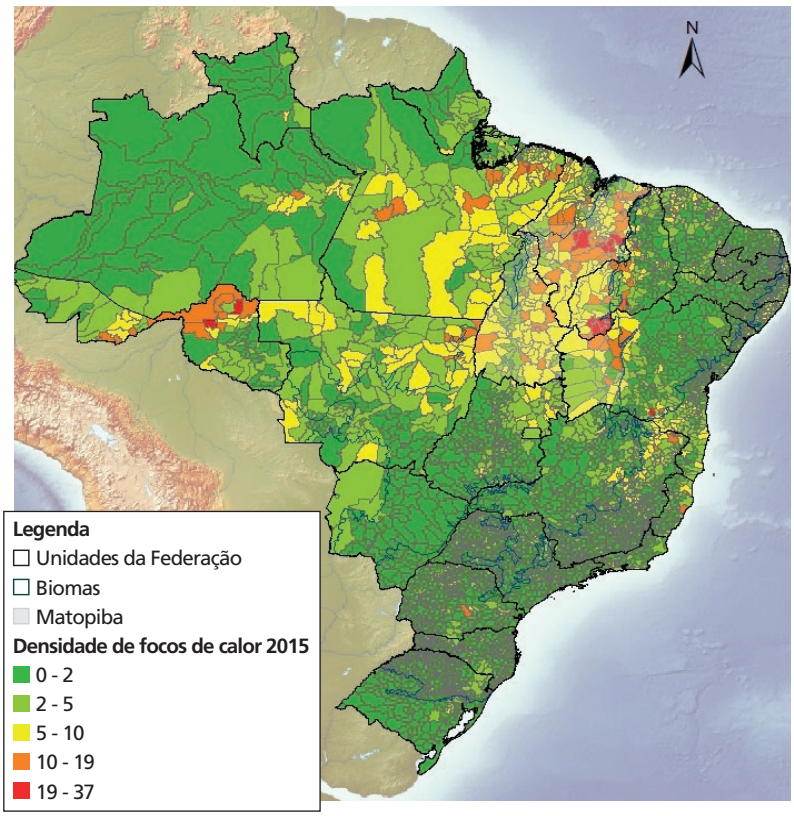
1B – 2013



1C – 2014



1D – 2015



Fonte: Inpe.

INDICADOR DE TURISMO

1 INDICADOR: PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO EMPREGO FORMAL DO TURISMO EM RELAÇÃO AO EMPREGO FORMAL DA ECONOMIA

Mostra a participação, em porcentagem, do emprego formal do turismo em relação ao emprego formal de todos os setores da economia, incluindo o turismo. O emprego no turismo é calculado pelo Ipea, mediante o cruzamento dos estoques de emprego da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Previdência Social (Rais/MTPS) referentes às atividades características do turismo (ACTs) com coeficientes turísticos. Estes coeficientes, elaborados com base em pesquisa realizada pelo Ipea, representam o percentual de turistas e residentes atendidos nos estabelecimentos que operam nas principais ACTs: alojamento; agências de viagem; transporte terrestre; transporte aéreo; transporte aquaviário; aluguel de transportes; alimentação e cultura e lazer.1 Como na Rais os dados referentes a estatutários e militares não têm a mesma amplitude que os dos celetistas, eles não foram considerados nas estimativas do emprego formal, tanto no turismo quanto na economia (todos setores econômicos, inclusive o turismo).

Em dezembro de 2014, a região com mais postos de trabalho formais do setor turismo era a região Sudeste, com 57% dos empregos, seguida pelo Nordeste (17%) e pelo Sul (15%), representando, as três, 89% do emprego formal do turismo no Brasil. A região Centro-Oeste participa com 7% dos empregos, e o Norte com 4%. Os empregos formais do turismo representavam 2,6% dos empregos formais da economia no Brasil. Nas regiões Sudeste e Nordeste, esse percentual é maior (2,8% e 2,7%, respectivamente). Os estados em que o emprego no turismo é mais importante para a economia são Rio de Janeiro (4%), Rio Grande do Norte (3,4%), Distrito Federal (3,3%), Bahia e Alagoas (3,1%, ambos) e Roraima (3%). Observando-se o crescimento do emprego no turismo entre 2012 e 2014, nota-se redução no número de empregos na região Norte (-1,1%) decorrente principalmente da redução de empregos no Amazonas (5% no período). A região Nordeste é a que tem o maior crescimento no período (8,1%), bem acima da média do Brasil, de 4,3%.

1. Ver metodologia em SAKOWSKI, P. A. M. **Aspectos metodológicos do sistema integrado de informações sobre o mercado de trabalho no setor turismo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1842).

TABELA 1

Participação do emprego formal do turismo em relação ao emprego formal da economia, por Unidade da Federação (UF)

	Dez./2012			Dez./2013			Dez./2014			2012-2014
	Número de empregos formais no turismo	Número de empregos formais na economia	Participação em relação à economia (%)	Número de empregos formais no turismo	Número de empregos formais na economia	Participação em relação à economia (%)	Número de empregos formais no turismo	Número de empregos formais na economia	Participação em relação à economia (%)	Crescimento do número de empregos (%)
Norte	41.271	1.701.519	2,4	38.340	1.760.577	2,2	40.808	1.793.095	2,3	-1,1
Rondônia	5.128	248.215	2,1	4.710	248.404	1,9	4.871	252.161	1,9	-5,0
Acre	1.673	78.442	2,1	1.515	82.167	1,8	1.709	81.008	2,1	2,2
Amazonas	12.030	418.074	2,9	11.001	433.121	2,5	11.399	430.234	2,6	-5,2
Roraima	1.210	43.629	2,8	1.238	43.439	2,8	1.403	46.318	3,0	16,0
Pará	16.444	697.834	2,4	15.175	727.087	2,1	16.298	753.415	2,2	-0,9
Amapá	1.814	77.122	2,4	1.669	82.391	2,0	1.767	75.234	2,3	-2,6
Tocantins	2.972	138.203	2,2	3.032	143.968	2,1	3.361	154.725	2,2	13,1
Nordeste	161.032	6.115.759	2,6	163.288	6.265.962	2,6	174.131	6.461.164	2,7	8,1
Maranhão	10.013	434.321	2,3	9.893	452.500	2,2	10.226	460.973	2,2	2,1
Piauí	5.734	262.988	2,2	5.795	276.159	2,1	6.335	287.425	2,2	10,5
Ceará	23.149	1.090.406	2,1	23.939	1.084.252	2,2	25.915	1.165.260	2,2	11,9
Rio Grande do Norte	13.873	406.884	3,4	13.907	418.536	3,3	14.676	430.628	3,4	5,8
Paraíba	7.563	365.197	2,1	8.094	383.893	2,1	8.563	405.122	2,1	13,2
Pernambuco	33.271	1.273.727	2,6	34.513	1.311.492	2,6	36.025	1.327.195	2,7	8,3
Alagoas	9.582	348.065	2,8	10.032	349.072	2,9	10.719	351.405	3,1	11,9
Sergipe	6.709	267.593	2,5	6.619	281.484	2,4	7.151	293.188	2,4	6,6
Bahia	51.138	1.666.578	3,1	50.496	1.708.574	3,0	54.521	1.739.968	3,1	6,6
Sudeste	575.879	20.460.132	2,8	567.497	20.858.602	2,7	592.818	21.025.033	2,8	2,9
Minas Gerais	99.678	4.009.393	2,5	99.705	4.085.557	2,4	103.498	4.099.376	2,5	3,8
Espírito Santo	20.368	739.709	2,8	20.190	758.843	2,7	20.662	769.423	2,7	1,4
Rio de Janeiro	143.023	3.623.196	3,9	143.686	3.713.032	3,9	150.215	3.769.650	4,0	5,0
São Paulo	312.810	12.087.834	2,6	303.916	12.301.170	2,5	318.443	12.386.584	2,6	1,8
Sul	143.905	6.836.785	2,1	147.247	7.093.986	2,1	152.179	7.206.940	2,1	5,7
Paraná	53.185	2.493.193	2,1	54.386	2.589.179	2,1	56.003	2.630.202	2,1	5,3
Santa Catarina	37.668	1.842.991	2,0	38.917	1.935.479	2,0	40.835	1.988.254	2,1	8,4
Rio Grande do Sul	53.052	2.500.601	2,1	53.944	2.569.328	2,1	55.341	2.588.484	2,1	4,3
Centro-Oeste	68.634	2.905.933	2,4	68.945	3.044.165	2,3	73.052	3.081.673	2,4	6,4
Mato Grosso do Sul	9.368	482.344	1,9	9.515	493.901	1,9	9.963	506.768	2,0	6,4
Mato Grosso	11.074	588.901	1,9	11.134	628.403	1,8	12.014	639.277	1,9	8,5
Goiás	23.719	1.099.203	2,2	24.487	1.133.895	2,2	25.665	1.156.145	2,2	8,2
Distrito Federal	24.473	735.485	3,3	23.809	787.966	3,0	25.410	779.483	3,3	3,8
Brasil	990.721	38.020.128	2,6	985.317	39.023.292	2,5	1.032.988	39.567.905	2,6	4,3

Fonte: Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho do Turismo/Ipea.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Ipea

Revisão e editoração
Editorar Multimídia

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 2177-1847

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO