

# RBPO

REVISTA BRASILEIRA DE  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO



# Expediente

**Editor** Márcio Gimene de Oliveira

**Equipe Editorial** Leandro Freitas Couto e Eduardo Rodrigues

**Assessoria de Comunicação** Camila Jungles

**Diagramação** Leandro Celes

---

**Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**

ISSN: 2237-3985

Uma publicação da **ASSECOR - Associação Nacional dos  
Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento**

SEPN Qd.509 Ed. Isis 1.º Andar Sala 114 - Asa Norte - Brasília/DF

CEP. 70750-000 - Fone: (61) 3274-3132 / 3340-0195 - Fax: (61) 3447-9691

[www.assecor.org.br](http://www.assecor.org.br)

# Sumário

## Artigos

- Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências recentes e possibilidades a futuro\*** **5**  
*Economic growth and planning in Brazil (2003-2010): recent evidences and future possibilities*  
José Celso Cardoso Jr. <zcelsojr@gmail.com>  
Denis Maracci Gimenez <maracci@ymail.com>
- De baixo para cima: o sentido da construção do planejamento para o desenvolvimento** **21**  
*Bottom-up construction of the development planning*  
Leonardo Pamplona <leonardompp@yahoo.com.br>
- Políticas de geração de emprego e renda & desenvolvimento: um estudo do microcrédito em população de baixa renda de Fortaleza** **41**  
*Policies of employment and income generation & development: a study of microcredit in low-income population of Fortaleza*  
Alcides Fernando Gussi <agussi@uol.com.br>  
Rita Josina Feitosa da Silva <ritajosina@yahoo.com.br>
- Integração de bacias hidrográficas e transposição da barragem de Itaipu: subsídios para reflexão a partir das contribuições de Albert Hirschman** **51**  
*Integration of hydrographic basins and transposition of the Itaipu dam: subsidies from contributions from Albert Hirschman*  
Márcio Gimene de Oliveira <gimene12@gmail.com>
- Impactos fiscais e distributivos do regime próprio dos funcionários públicos do governo federal** **71**  
*Fiscal and Distributive Impacts of the the Federal Government Public Pensions*  
Oliveira Alves Pereira Filho <oliveira.ap.filho@gmail.com>

**As dez maiores economias e a energia nuclear: reflexões para o futuro do Brasil** **85**

*The ten largest economies and nuclear power: reflections for Brazil's future*

Carlos Augusto Feu Alvim da Silva <leosg@uol.com.br>

Leonam dos Santos Guimarães <leonam@eletronuclear.gov.br>

**Comunicações**

**Plano Nacional de desenvolvimento: papéis da sociedade e do Governo** **95**

*National development plan: the roles of Government and society*

Marcio Pochmann

**O segredo Chinês, ou Indiano** **103**

*The Chinese secret, or Indian*

José Carlos de Assis

# Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências recentes e possibilidades a futuro<sup>1\*</sup>



## *Economic growth and planning in Brazil (2003-2010): recent evidences and future possibilities*

---

**José Celso Cardoso Jr.** <zcelsojr@gmail.com>

Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. Brasília, Brasil.

**Denis Maracci Gimenez** <maracci@ymail.com>

Professor da Faculdade de Campinas (FACAMP) e pesquisador colaborador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas, Brasil.

**Recebido** 29-set-2011 **Aceito** 03-out-2011

**Resumo** O presente estudo, realizado no âmbito do convênio IPEA/CEPAL, é uma síntese do trabalho de análise de documentos oficiais elaborados pelo governo brasileiro entre 2003 e 2010, relativos ao planejamento econômico e social do país. A pesquisa partiu da seguinte constatação: depois de mais de duas décadas (décadas de 1980 e 1990) de relativa estagnação econômica, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento a partir de 2004. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de uma série de indicadores sociais e do mercado de trabalho no período recente e, ao mesmo tempo, explicitou a necessidade da sustentação do crescimento no longo prazo para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos desigual e mais justo. Neste am-

1 \* Este texto é uma versão bastante resumida de Cardoso Jr. e Gimenez (2011). Os autores registram agradecimentos especiais ao convênio entre Ipea e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), por meio do qual se viabilizou parte dos recursos destinados à pesquisa de base que originou este texto. Como de praxe, os autores isentam ambas as instituições da responsabilidade pelas opiniões aqui emitidas.

biente de retomada do crescimento econômico e explicitação de dificuldades para a sua sustentação, vários documentos foram produzidos pelo governo brasileiro entre 2003 e 2010, em seus diversos órgãos, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento econômico. Assim, neste trabalho procurou-se produzir uma síntese e avaliação destes documentos, buscando averiguar em que medida eles são tributários desta nova fase de crescimento, bem como em que medida eles próprios podem induzir a sustentação de um ciclo temporalmente ampliado, mais robusto e organizado de crescimento.

**Palavras-Chave** crescimento econômico, planejamento governamental, desenvolvimento.

**Abstract** *This study, conducted under the agreement IPEA / CEPAL, is a synthesis of the work of analysis of official documents elaborated by the Brazilian government between 2003 and 2010, relating to economic and social planning in the country. The research was based on the following observation: after more than two decades (1980s and 1990) of relative economic stagnation, Brazil regained some capacity of growth from 2004. This recovery proved to be key to improving a range of social and labor market in recent years and at the sametime, explained the need for sustaining growth in the long run to face the challenges to building a country fairer and less unequal. In this atmosphere of renewed economic growth and difficulties in explanation of his support, several documents were produced by the Brazilian government between 2003 and 2010, in its various bodies, addressing the issue of development and economic planning. Thus, this study attempted to produce a synthesis and evaluation of these documents, seeking to ascertain the extent to which they are tributaries of this new phase of growth, and to what extent they themselves can induce the support of an extended cycle of time, more robust and organized growth.*

**Key-words** *economic growth, government planning, development.*

## Introdução

Depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica, o Brasil retomou a capacidade de crescimento de sua economia a partir de 2004. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de uma série de indicadores sociais e do mercado de trabalho no período recente. Ao mesmo tempo, explicitou a necessidade da sustentação do crescimento no longo prazo para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um País menos desigual, que consiga prover de justiça e bem-estar social os seus cidadãos.

Neste ambiente de retomada do crescimento econômico e explicitação de dificuldades para a sua sustentação, entre 2003 e 2010, vários documentos foram produzidos pelo governo brasileiro, em seus diversos órgãos, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento econômico. O objetivo central deste artigo consiste, portanto, em produzir uma breve avaliação destes documentos. Busca-se averiguar em que medida eles são tributários desta nova fase de crescimento,

bem como em que medida eles próprios podem induzir a sustentação de um ciclo temporalmente ampliado, mais robusto e organizado de crescimento.

Para tanto, foram analisados 30 documentos produzidos por ministérios e órgãos de alto escalão do governo federal, representativos do planejamento econômico no Brasil entre 2003 e 2010, os quais se encontram listados no quadro 1. Metodologicamente, os documentos foram agrupados em função de dois grandes recortes analíticos.

O primeiro, de natureza temática ou setorial, buscou organizá-los – estritamente para fins didáticos – em algumas áreas específicas da atuação estatal no período recente, a saber: *i)* políticas de desenvolvimento tecnológico e produtivo; *ii)* políticas de desenvolvimento habitacional; *iii)* políticas de desenvolvimento social; *iv)* defesa nacional e energia e *v)* infraestrutura e logística.

O segundo recorte, de natureza temporal ou transversal ao critério anterior, procurou diferenciar os documentos em função do momento ou ambiente mais geral no qual foram produzidos, isto é, o ambiente relativo ao Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 e aquele relativo ao PPA 2008-2011.

#### **QUADRO 1: Documentos pesquisados, em ordem cronológica.**

- **Plano Plurianual 2004-2007** (Plano Brasil de Todos – participação e inclusão). Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.
- **Projeto Brasil 3 Tempos:** 2007, 2015 e 2022. Brasília: Presidência da República, Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência da República (NAE) e Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica (Secom), 2004/2005.
- **Orientação estratégica de governo:** crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2003.
- **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2003.
- **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano** (PNDU). Brasília: Ministério das Cidades, 2003.
- **Política Econômica e Reformas Estruturais.** Brasília: Ministério da Fazenda – SPE, 2003.
- **Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo.** Brasília: Ministério da Fazenda (MF/SPE), 2004.
- **Política Nacional de Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- **Política de Defesa Nacional** (PDN). Brasília: Ministério da Defesa, 2005.
- **Plano Plurianual 2008-2011** (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade). Brasília: Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), 2007.
- **Plano de Desenvolvimento da Educação** (PDE). Brasília: Ministério da Educação, 2007.
- **Programa de Aceleração do Crescimento** (PAC). Brasília: Presidência da República, 2007.
- **Política Nacional de Desenvolvimento Regional** (PNDR). Brasília: Ministério da Integração (MI), 2007.
- **Plano Nacional de Energia** – PNE 2030. Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia (MME) e Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2007.
- **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE/MC&T), 2008.
- **Política de Desenvolvimento Produtivo:** inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2008.
- **Agenda Social.** Brasília: Casa Civil, 2008 (compreende ações e documentos de governo ligados aos seguintes programas principais: Programa Bolsa Família – PBF, Territórios da Cidadania, Programa Mais Saúde, Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, Programa Cultura Viva – Pontos de Cultura, Política Nacional de Juventude – ProJovem, Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci, Direitos de Cidadania – Mulheres, quilombolas,

povos indígenas, criança e adolescente, pessoas com deficiência, documentação civil básica, povos e comunidades tradicionais).

- **Estratégia Nacional de Defesa** – Paz e segurança para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.
- **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2008.
- **Plano Decenal de Expansão de Energia 2008–2017**. Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2009.
- **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.
- **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2)**. Brasília: Presidência da República, 2010.
- **A Inflexão do Governo Lula**: política econômica, crescimento e distribuição de renda. Nelson Barbosa e José A. Pereira de Souza, publicado em Emir Sader e Marco Aurélio Garcia (Orgs.). *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** – Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010.
- **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.
- **III Programa Nacional de Direitos Humanos** – PNDH-3. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Presidência da República, 2010.
- **Plano Nacional de Mineração** – PNM 2030. Brasília: Ministério de Minas e Energia (MME), 2010.
- **Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil (PIB)**. Rio de Janeiro: BNDES; IE/UFRJ; IE/Unicamp, 2010.
- **Brasil em 2022**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), 2010.

Fonte: Elaboração dos autores.

Nota: Embora consultados, os documentos de números 2, 6, 7, 13, 15, 22, 24, 26, 27, 28, 29 e 30 não foram objeto de análise explícita neste artigo.

As hipóteses gerais para justificar cada um dos critérios mencionados, os quais organizam a própria construção deste trabalho, são expostas a seguir:

- I. Critério temático ou setorial: conforme se tentará discutir ao longo do artigo, teria sido a retomada do crescimento econômico, em contexto de descrença em relação à ideologia até então dominante dos mercados eficientes, o fator principal a impulsionar a retomada do planejamento no Brasil em período recente. Sustenta-se aqui a tese de que teria sido a recuperação do crescimento em níveis mais elevados que aqueles prevaletentes ao longo das duas últimas décadas (motivado por fatores não provenientes de ações claramente planejadas do governo) o fator a deflagrar, e até mesmo a exigir, agora sim, ações de natureza setorial. Disto decorre a ideia de organizar os documentos segundo grandes setores ou áreas correlatas de atuação governamental. Um sentido comum prevaletente nos documentos analisados consiste em diagnosticar os principais problemas em cada área e, a partir disto, estruturar linhas diretivas de atuação setorial, geralmente segundo visões prospectivas de financiamento dos investimentos necessários ou requeridos para saltos basicamente quantitativos nas respectivas capacidades de oferta ou produção em cada caso.

II. Critério temporal ou transversal: tomando-se como pressuposto que os PPAs 2004-2007 (Plano Brasil de Todos – Participação e Inclusão) e 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade) foram os principais documentos globais de planejamento do país no período – conforme previsto pela Constituição de 1988 –, as análises foram feitas considerando-se tal divisão temporal, ou seja, a produção de documentos oficiais de planejamento nos marcos dos respectivos PPAs.

Tendo esses dois aspectos em mente, o restante do artigo está organizado da seguinte maneira. Após esta introdução, faz-se, na seção 2, uma recuperação rápida acerca da trajetória brasileira de planejamento, como forma de situar o momento presente no contexto histórico maior dentro do qual se enquadra. Assim, na seção 3, procede-se propriamente à análise do período recente (2003 a 2010), buscando-se respostas para as questões levantadas na introdução.

Duas advertências metodológicas são necessárias: *i)* o levantamento e a escolha dos documentos à frente sintetizados, em vez de se pretenderem exaustivos, procuraram identificar aqueles mais importantes em cada área de atuação estatal, considerados também representativos das hipóteses específicas levantadas; e *ii)* o objetivo geral deste trabalho consiste em analisar a retomada (ou não) de um ciclo recente de planejamento governamental no país, expresso pela produção de documentos específicos de planejamento setorial, e não em comprovar ou contrastar os respectivos conteúdos e/ou resultados dos planos aos movimentos concretos observados em cada área.<sup>2</sup>

Ao final, a seção 4 resume argumentos e planta dúvidas acerca das condições e possibilidades para a reconstrução do planejamento governamental no Brasil.

## **Estado, planejamento e gestão pública no desenvolvimento nacional**

De acordo com o Quadro 2 abaixo, pode-se afirmar, linhas gerais, que ao longo do período republicano brasileiro, o Estado que se vai constituindo, sobretudo a partir da década de 1930, está fortemente orientado pela missão de transformar as estruturas econômicas e sociais da Nação no sentido do desenvolvimento.

A industrialização foi a maneira historicamente preponderante de se fazer isto. Ocorre que, em contexto de desenvolvimento tardio, vale dizer, quando as bases políticas e materiais do capitalismo já se encontram constituídas e dominadas pelos países ditos centrais – ou de capitalismo originário –, a tarefa do desenvolvimento com industrialização apenas se torna factível a países

2 Ou seja: ainda que um trabalho especificamente destinado a buscar as correlações entre diretrizes dos planos e seus resultados concretos seja indispensável como teste de aderência e consistência final das hipóteses, este esforço não foi ainda feito, exigindo recursos (sobretudo tempo) dos quais os autores ainda não dispõem.

que enfrentam adequadamente as restrições financeiras e tecnológicas que então dominam o cenário mundial.<sup>3</sup> Isto, por sua vez, apenas se faz possível em contextos em que os Estados nacionais conseguem dar materialidade e sentido político à ideologia do industrialismo, como forma de organização social para a superação do atraso. É inescapável, portanto, a montagem de estruturas ou sistemas de planejamento governamental por meio dos quais a missão desenvolvimentista se possa realizar naquele espaço-tempo nacional.

O sentido de urgência que está associado à referida tarefa faz com que o aparato de planejamento, ainda que precário e insuficiente, organize-se e avance de modo mais rápido que a própria estruturação dos demais aparelhos estratégicos do Estado. Aqueles destinados à gestão pública propriamente dita – com destaque óbvio aos sistemas devotados à estruturação e ao gerenciamento da burocracia, bem como às funções de orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo – vêm apenas a reboque, tardiamente frente ao planejamento.

**QUADRO 2: Periodização para o estudo conjunto do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil (1889-2010).**

Ciclos econômicos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Dimensões do planejamento governamental	Contexto político-institucional	Dimensões da gestão pública
1889-1930: Primeira República – desenvolvimento para fora	Dominância liberal-oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior.	Ausência de planejamento. Exceções: Convênio de Taubaté e Crise de 1929.	Montagem do aparato estatal-burocrático.	Patrimonialista
1933-1955: Era Getúlio Vargas – nacional desenvolvimentismo	Dominância nacional desenvolvimentista	Industrialização restringida; produção de bens de consumo não duráveis e dependência financeiro-tecnológica.	Planejamento não sistêmico. Exceções: primeiras estatais e Plano Salte.	Montagem do sistema corporativista.	Patrimonial-burocrática – DASP (1938)
1956-1964: Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica	Dominância estatal-democrática.	Industrialização pesada I, produção de bens de consumo duráveis e montagem do tripé do desenvolvimento.	Planejamento discricionário. Cepal: ideologia desenvolvimentista. Plano de Metas de JK (1956-1961).	Acomodação e crise do modelo.	Patrimonial-burocrática
1964-1979: Regime militar – estatização econômica	Dominância estatal-autoritária	Industrialização pesada II, milagre econômico (1968-1973) e endividamento externo (1974-1989).	Planejamento burocrático-autoritário. ESG: ideologia Brasil-potência. PAEG (1964-1967) e II PND (1974-1979).	Consolidação institucional-autoritária.	Patrimonial-burocrática – PAEG (1967)

3 Este enquadramento teórico e histórico está bastante bem desenvolvido em Aureliano (1981), Draibe (1985), Oliveira (1985), Mello (1998), entre tantos outros autores.

Ciclos econômicos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Dimensões do planejamento governamental	Contexto político-institucional	Dimensões da gestão pública
1980-1989: Redemocratização – crise do desenvolvimento	Dominância liberal-democrática	Estagnação, inflação, e endividamento externo (1974-1989).	Planos de estabilização: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988) e Plano Collor (1989).	Redemocratização e reconstitucionalização.	Patrimonial-burocrática – CF/88
1990-2006: Consolidação da democracia – reformas estruturais	Dominância liberal-democrática	Estagnação, estabilização e endividamento interno (1995 em diante).	Planos de estabilização: Plano Collor (1990), Plano Real (1994) e PPA (2000-2001).	Consolidação democrática, reforma gerencialista, experimentalismo societal.	Patrimonial-burocrática, gerencialista e societal

Elaboração dos autores.

Em outras palavras, a primazia do planejamento frente à gestão, ao longo praticamente de quase todo o século XX, decorreria, em síntese, do contexto histórico que obriga o Estado brasileiro a correr contra o tempo, superando etapas no longo e difícil processo de montagem das bases materiais e políticas necessárias à missão de transformação das estruturas locais, visando ao desenvolvimento nacional. Basicamente, fala-se, neste contexto, da montagem dos esquemas de financiamento e de apropriação tecnológica – isto é, de suas bases materiais – e da difusão da ideologia do industrialismo e da obtenção de apoio ou adesão social ampla ao projeto desenvolvimentista – ou seja, suas bases políticas.

A estruturação das instituições – isto é, estruturação das instâncias, das organizações, dos instrumentos e dos procedimentos – necessárias à administração e à gestão pública cotidiana do Estado, atividades tão cruciais quanto as de planejamento para o desenvolvimento das nações, sofreu, no Brasil, de grande atavismo, a despeito das iniciativas deflagradas tanto por Getúlio Vargas, com o DASP, como pelos militares, por meio do PAEG, ou, ainda, pelas inovações contidas na CF/1988.

É apenas durante a década de 1990 que a primazia se inverte, em contexto, de um lado, de esgotamento e desmonte da função e das instituições de planejamento governamental, da forma como haviam sido constituídas ao longo das décadas de 1930 a 1980, e, de outro, de dominância liberal, tanto ideológica como econômica e política. Neste período, alinhada ao pacote mais geral de recomendações emanadas pelo Consenso de Washington, surge e ganha força uma agenda de reforma do Estado que tem na primazia da gestão pública sobre o planejamento um de seus traços mais evidentes.

No contexto de liberalismo econômico da época, de fato, o planejamento, no sentido forte do termo, passa a ser algo não só desnecessário à ideia de Estado mínimo, mas também prejudicial à nova compreensão de desenvolvimento que se instaura. A nova concepção centra-se na ideia de que desenvolvimento é algo que acontece a um país quando este é movido por suas forças sociais e de mercado, ambas reguladas privadamente.

Em lugar, portanto, de sofisticar e aperfeiçoar as instituições de planejamento – isto é, instâncias, organizações, instrumentos e procedimentos –, faz-se justamente o contrário, em um movimento que busca reduzir tal função – como se isto fosse possível – a algo meramente técnico-operacional, destituído de sentido estratégico. A função planejamento passa a ser uma entre tantas outras funções da administração e da gestão estatal, algo como cuidar da folha de pagamento dos funcionários ou informatizar as repartições públicas.

Agendas de gestão pública – voltadas basicamente à racionalização de procedimentos relativos ao gerenciamento da burocracia e das funções de orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo –, consideradas relevantes, passam a dominar o debate, a teoria e a prática da reforma do Estado. Supõe-se, assim, que a eficiência – fazer mais com menos – seja suficiente para se chegar à eficácia e à efetividade das políticas públicas. Por meio deste expediente, planejar passa a ser compreendido, frequentemente, apenas como processo por meio do qual são compatibilizadas as ações a serem realizadas com os limites orçamentários previstos.<sup>4</sup>

## **Documentos recentes (2003 a 2010) do governo brasileiro sobre planejamento: breve avaliação crítica**

É nesse contexto, descrito sumariamente até aqui, que se insere agora a discussão que visa contribuir para o movimento de atualização e ressignificação do debate sobre planejamento governamental no Brasil, tanto por se acreditar que isto seja necessário e meritório em si mesmo, como porque se defende aqui a ideia de que o momento histórico nacional esteja particularmente propício a tal empreitada.<sup>5</sup>

4 Com isto, não se quer dizer que as concepções e as práticas de planejamento experimentadas ao longo, sobretudo, da segunda metade do século XX, no Brasil e alhures, tivessem sido perfeitamente bem-sucedidas. Em trecho retirado de Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010, cap. 6), lê-se que: “o autor que mais trabalhou neste tema insistiu, desde o início, em considerar ‘normativo’ um antônimo de ‘estratégico’ (Matus, 1972; 1977). Críticas elaboradas ao longo de sua extensa obra figuram em sua lista de atributos – condenáveis – do planejamento normativo: *i*) um único sujeito planifica: o Estado; *ii*) com foco em um único objeto: a realidade nacional; *iii*) decidindo unilateralmente qual era o diagnóstico: o seu próprio; *iv*) facilitado pela crença de que seu ‘objeto’ obedecia a leis – relações constantes ou altamente prováveis entre causas e efeitos; *v*) assim, seguir-se-ia com fluidez rumo à situação desejada; pois *vi*) o poder do sujeito (Estado) bastaria para assegurar sua plena execução; e *vii*) o plano era autossuficiente: uma vez executado, seu objetivo seria atingido”.

5 Algumas características do momento histórico atual, consideradas importantes neste estudo para justificar tal crença, seriam: *i*) depois de praticamente três décadas seguidas de crises econômica e fiscal do Estado, os anos recentes trouxeram à tona não só novas possibilidades de crescimento do produto total da economia, da renda e do emprego das famílias e da arrecadação estatal, mas também novas possibilidades de atuação planejada e orientada do Estado ao desenvolvimento; e *ii*) ambas as possibilidades anteriores puderam ser vislumbradas e se fortaleceram sem que a estabilidade monetária fosse ameaçada, e aconteceram em ambiente democrático, com funcionamento satisfatório das instituições.

Para tanto, procede-se, nesta seção, à síntese e avaliação de documentos do governo brasileiro, produzidos entre 2003 e 2010, sintomáticos de um possível movimento de retomada da *função planejamento governamental* no país. Longe de querer conferir ao planejamento um *status* mágico ou superior, assume-se abertamente tratar-se de função indelegável do Estado, como o são também algumas *funções clássicas* (por exemplo: monopólios estatais do uso da força, representação internacional soberana, formulação e implementação das leis, implementação e gestão da moeda, arrecadação tributária) e *funções consideradas contemporâneas* (estruturação e gerenciamento da burocracia pública, orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações e das políticas públicas etc.).

Em adição, como já se sabe, a atividade de planejamento governamental hoje não pode ser desempenhada como outrora, de forma centralizada e com viés essencialmente normativo. Em primeiro lugar, há a evidente questão de que, em contextos democráticos, o planejamento não pode ser nem concebido nem executado de forma externa e coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano. Não há, como talvez tenha havido no passado, um “cumpra-se” que se realiza automaticamente de cima para baixo, pelas cadeias hierárquicas do Estado, até chegar aos espaços da sociedade e da economia.

Em segundo lugar, com a multiplicação e a complexificação das questões em pauta nas sociedades contemporâneas, e com a aparente sofisticação e tecnificação dos métodos e procedimentos de análise, houve uma tendência geral, também observada no Brasil, sobretudo na década de 1990, de pulverizar e reduzir o raio de discricionariedade – ou de gestão política – da ação estatal; portanto, de planejamento no sentido forte do termo, de algo que precede, condiciona e orienta a ação estatal.

Então, se essas impressões gerais estiverem corretas, ganha sentido uma busca orientada a dar resposta às questões suscitadas neste trabalho. Afinal, se planejamento governamental é uma instância lógica de mediação prática entre Estado e desenvolvimento, então, não é assunto menor ressignificar e requalificar os termos pelos quais, atualmente, deve ser conceituado e praticado o planejamento público governamental.

### **PPA 2004-2007 e PPA 2008-2010**

De forma geral, pode-se afirmar que os documentos produzidos no ambiente do PPA 2004-2007 têm um caráter mais genérico, de diagnóstico, com um grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. Este PPA, construído a partir do programa de governo vencedor nas eleições presidenciais de 2002, com grande abrangência de temas e questões, traz uma boa caracterização dos problemas do país no início dos anos 2000. Ao fazê-lo, num momento de grandes incertezas políticas, tem o mérito de sugerir uma estratégia de desenvolvimento associando crescimento com redistribuição de renda.

Em contrapartida, os documentos produzidos no ambiente do PPA 2008-2011, incluindo o próprio PPA, são visivelmente elaborados com um grau de concretude maior, um pragmatismo declarado, que busca responder, em geral, a demandas e elaborações de setores ou de grandes empresas estatais. A análise dos planos e programas em várias áreas revela tal evolução entre o primeiro e o segundo períodos.

## Políticas de desenvolvimento tecnológico e produtivo

Tomando como exemplo o **setor produtivo industrial**, o perfil mais genérico da *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, de 2003, deu lugar ao declarado “pragmatismo” da *Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento*, de 2008, explicitando as diferenças entre o ambiente do PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011. Não obstante, a evolução do planejamento do desenvolvimento tecnológico e produtivo, entre 2003 e 2010, talvez seja aquela que melhor explicita as contradições entre o planejamento e a política econômica.

De fato, a política econômica não acompanhou a evolução do caráter mais pragmático da política de desenvolvimento produtivo. O planejamento que caminhou para o “pragmatismo”, com papel de destaque para o BNDES, conviveu com uma política econômica extremamente prejudicial aos objetivos de desenvolvimento da estrutura produtiva e tecnológica nacional. Não obstante, juros e câmbio desconectados dos esforços de planejamento do desenvolvimento não foram capazes de frear o crescimento no período 2003-2010, apoiado primeiro em taxas inauditas de crescimento do comércio internacional – particularmente das *commodities* – e depois no mercado interno, pelo consumo assentado na expansão da renda e do crédito.

Todavia, trata-se de um crescimento com limitado conteúdo de progresso tecnológico e produtivo num período de intensa transformação da base técnica e com um ponto de partida ruim, tendo em vista as heranças da industrialização, da crise nos anos 1980 e dos efeitos deletérios das políticas liberais dos anos 1990 sobre a estrutura produtiva nacional. Na verdade, sem contar com uma política econômica favorável aos investimentos, ao desenvolvimento produtivo e à inovação, com uma robusta política industrial integrada – incluindo a defesa de certos setores industriais – além de outras “externalidades benignas”, o país terá grandes dificuldades num cenário internacional de crise econômica e exacerbação crescente da concorrência.

## Políticas de desenvolvimento habitacional

Se no setor produtivo industrial, o perfil mais genérico da *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* deu lugar ao “pragmatismo” da *Política de Desenvolvimento Produtivo*, no **caso da Habitação**, o caráter diagnóstico do *Plano Nacional de Habitação*, de 2004, deu lugar a ações concretas do *Programa Minha Casa Minha Vida*, de 2009. O núcleo de tal mudança a partir de 2007, em meio ao processo de retomada do crescimento econômico e da implementação do PAC,

foi a centralidade dada ao ponto nevrálgico da questão habitacional no Brasil desde os primórdios da industrialização: viabilizar moradias para a população de baixa renda destinando grande volume de recursos. Dos R\$ 503,9 bilhões previstos no PAC, R\$ 170,8 bilhões foram destinados para a infraestrutura social e urbana, sendo desse total, R\$ 106,3 para habitação. Foram eleitas para atendimento prioritário 12 regiões metropolitanas, as capitais e os municípios com mais de 150 mil habitantes, que concentram grande parte da população de baixa renda sem moradia no Brasil.

Dessa maneira, a política habitacional avançou entre 2008 e 2010 do ponto de vista do volume de recursos destinados, do planejamento da política pública voltado para o centro do problema habitacional no país – a população de baixa renda –, e mais, articulou-se com o maior esforço concreto de planejamento do desenvolvimento do país no período recente: o PAC. O *Programa Minha Casa, Minha Vida* parece representar bem essa inflexão na política habitacional nos últimos anos.

## Políticas de desenvolvimento social

Em relação ao planejamento voltado para a **área social** no período 2003-2010, grandes diretrizes foram estabelecidas nos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODM) no início da década. Materializados por meio de ações do PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011, os ODM agregam-se como espaços para o estabelecimento de grandes diretrizes para a área social. Ao mesmo tempo, observa-se a proliferação de planos, programas e ações ao longo do período em vários setores da área social, caminhando de um planejamento mais abstrato, para iniciativas com um grau de concretude maior, como o *PDE*, o *Programa Minha Casa Minha Vida* e o *Bolsa Família*. Entretanto, a proliferação de iniciativas em atenção às diretrizes gerais estabelecidas desde 2000 e, de forma mais ampla, desde a Constituição de 1988, mereceu atenção especial do centro estratégico e político do governo Lula, a Casa Civil da Presidência da República, por meio da *Agenda Social*.

Criada pela necessidade de coordenação integrada da política social, a *Agenda Social*, elaborada no segundo mandato do presidente Lula, pode ser caracterizada como um esforço de planejamento cujo objetivo não foi a criação de novos programas ou ações, mas a constituição de um espaço de articulação e integração institucional das políticas sociais a partir da Casa Civil.

## Energia

Em outra linha, um dos setores em que o planejamento se apresenta de forma mais completa no Brasil é o **setor de energia**. O *Plano Decenal de Expansão de Energia 2008-2017* (PDEE), elaborado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) é

uma demonstração dos esforços de planejamento em uma área extremamente importante para o desenvolvimento do país.<sup>6</sup>

Observando especificamente a evolução do planejamento na área de energia no Brasil entre 2003 e 2010, é possível perceber os efeitos da crise de desabastecimento de energia em 2001. Os esforços de planejamento na área foram contínuos desde 2003, de modo que a criação da EPE, o PNE e o PDEE formam um *continuum*, posteriormente integrado aos esforços de planejamento do PAC.

A importância da Petrobras no setor é outro fator impulsionador do planejamento, na medida em que a presença desta empresa, devido a seu porte e tradição, é um grande instrumento para o planejamento do setor. Como tratado mais largamente em Cardoso Jr. & Gimenez (2011), deve-se destacar a importância da presença de um órgão de planejamento setorial como a EPE, empresa pública criada em 2004, que conta com dotação orçamentária própria, estrutura dinâmica e corpo técnico altamente qualificado, que utiliza um volume de recursos relativamente baixo frente à fundamental tarefa do planejamento energético do país. Em torno do trabalho da EPE, investimentos decisivos para a sustentação do crescimento da ordem de R\$ 800 bilhões serão realizados nas próximas duas décadas.

## Defesa nacional

Como na energia, a **Defesa nacional** é uma área marcada por certa continuidade. No caso dos dois principais documentos de planejamento da área de Defesa nacional elaborados entre 2003 e 2010 – a *Política de Defesa Nacional* (2005) e a *Estratégia Nacional de Defesa* (2008) –, pode-se dizer que é marcante a continuidade dos temas e dos pilares estruturantes. Não se trata de uma continuidade somente de princípios gerais de afirmação da soberania nacional, como seria previsível, mas do estabelecimento de vínculos entre o setor Defesa e políticas de desenvolvimento nacional.

Destacam-se as complementaridades e sinergias, apontadas nos dois documentos, entre os esforços de reestruturação do aparato de defesa e o desenvolvimento da própria política industrial no país. Assim, é importante destacar que a *Estratégia Nacional de Defesa*, de 2008, foi elaborada em um momento em que a prosperidade econômica e os esforços de planejamento da política industrial eram mais concretos com a PDP.

6 Na verdade, trata-se de uma área com grande tradição de planejamento que remonta aos Planos Decenais.

## Políticas de infraestrutura e logística

Por fim, no que se refere aos **PACs**, em primeiro lugar, deve-se dizer que se trata das peças fundamentais do planejamento estatal no período de vigência do PPA 2008-2011. São programas que abrigam novas ações de governo e organizam políticas já existentes sob um comando central ligado à Casa Civil da Presidência da República.

Importante notar que, ao contrário dos exemplos anteriores, onde se observam mudanças em cada uma das áreas entre o primeiro e segundo mandato do Presidente Lula, os dois PACs foram elaborados sob o espírito do segundo período, no curso de um maior pragmatismo. Cabe destacar que foram elaborados em condições distintas: o PAC-1, em 2007, veio para acelerar o crescimento de uma economia que vinha em expansão; o PAC-2, em 2010, foi elaborado sob os efeitos da crise internacional, integrando um leque mais amplo de políticas de recuperação econômica.

Em condições distintas, em segundo lugar, ambos recolocam a centralidade do Estado para o desenvolvimento e seu planejamento. Em terceiro lugar, o legado fundamental deixado pelo PAC-1 foi colocar a questão dos investimentos na ordem do dia, com papel central do BNDES. O PAC-2 reforça a centralidade dos investimentos em infraestrutura, já presente no PAC-1, com uma importância ainda maior da Petrobras, tendo em vista a dimensão dos investimentos no pré-sal.

Por fim, deve-se destacar que o PAC-2 integra um conjunto de investimentos planejados nas áreas sociais não presentes no primeiro programa, visível nos seis eixos de ação do programa: *PAC Cidade Melhor*, *PAC Comunidade Cidadã*, *PAC Minha Casa Minha Vida*, *PAC Água e Luz para Todos*, *PAC Transportes* e *PAC Energia*. Trata-se de um avanço em termos do enfrentamento de graves problemas diretamente relacionados à questão social no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tudo isto posto, impõe-se, doravante, questionar as razões relativas às peculiaridades do primeiro e segundo períodos que se manifestam nas diferentes áreas analisadas. Para iniciar, parece acertado concluir que os documentos de planejamento do primeiro período estiveram profundamente condicionados pelos efeitos da estagnação que perdurou por mais de 20 anos na economia brasileira. Na realidade, a experiência de décadas de estagnação econômica gerou para o país a falta de demanda por ações mais amplas de planejamento, sem que isto tivesse, de certo modo, drásticos impactos. Neste período, o Estado tinha sua capacidade de gasto limitada pelos efeitos do baixo crescimento econômico sobre sua base de financiamento.

A nova dinâmica da economia brasileira entre 2004 e 2010, com a retomada do crescimento, impulsionou maiores esforços de planejamento a partir de 2007-2008. Sem ignorar as condicionalidades políticas do período recente, o fato é que se impôs a necessidade – com o crescimento

econômico retomado a partir de determinações alheias ao planejamento governamental – de que este avançasse de forma mais concreta, e surgiram condições para este avanço. A análise dos documentos mostra que, de fato, o planejamento avançou no Brasil nos marcos do PPA 2008-2011. O desafio que se coloca, então, é interpretar a forma como isto ocorreu. A hipótese construída a partir das análises dos documentos é que o planejamento avançou, fundamentalmente, por amplos setores da ação estatal e pelo curso dos investimentos.

Tal hipótese implica compreender que a retomada do crescimento, ao abrir espaços políticos e econômicos, propiciou maior envergadura aos esforços de planejamento a partir de 2007-2008, e não o contrário. Vale dizer: ***não foi o planejamento que criou condições para a retomada do crescimento, mas o crescimento que impulsionou o planejamento dos setores e das decisões de investimento.*** Não se trata de minimizar os esforços do governo brasileiro expostos em cada documento desde 2003, mas, apenas, traçar criticamente um panorama da evolução do planejamento no período sob análise, apontando questões que deverão ser examinadas com cuidado em algum estudo futuro.

Fundamentalmente, deve-se dizer que este movimento aconteceu em mão dupla. Primeiramente, em quase todos os casos analisados, percebe-se uma tentativa das iniciativas setoriais de planejamento de romper com o incrementalismo inerente à lógica de organização e implementação dos programas e ações tais quais os contidos no PPA. Em segundo lugar, também na maioria dos casos, percebe-se uma tentativa do planejamento setorial em romper com a precedência e a primazia do orçamento (vale dizer, com o conceito de poupança prévia) sobre o investimento e sobre a própria noção de planejamento em sentido mais amplo e mais forte.

Como consequência, pode-se afirmar que a importância recente das iniciativas de planejamento aqui sintetizadas, vindo concretamente dos setores e buscando destravar estrangulamentos econômico-financeiros de grande porte, impôs a necessidade de o governo avançar em sua capacidade global de coordenação setorial. Cabe dizer que, se o investimento acabou conformando uma estratégia de planejamento, tornava-se absolutamente necessária a coordenação dos núcleos fundamentais do investimento, como a Petrobras, os grandes bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), além dos fundos de pensão, tendo em vista a enorme concentração das decisões de investimento e da oferta de crédito em circuitos internos sob influência do próprio Estado.

Em síntese, pode-se afirmar que o planejamento foi retomado no Brasil entre 2003 e 2010, com as peculiaridades e dificuldades acima apontadas. Pode-se dizer também que o avanço do planejamento conviveu, em maior ou menor grau, com uma limitada convergência e grande assimetria entre as diferentes áreas, com fragilidades nas estruturas de financiamento e da burocracia estatal, assim como com a manutenção de um padrão de política econômica que impõe sérias dificuldades para o desenvolvimento.

Com efeito, pensando-se, por exemplo, na montagem do *PPA 2012-2015*, embora o governo atual parta de uma base muito mais favorável do que aquela que amparou o *PPA 2004-2007* e o *PPA 2008-2011*,<sup>7</sup> as questões centrais a serem encaminhadas nos próximos anos, em termos do planejamento do desenvolvimento, dizem respeito ao financiamento de longo prazo no que tange à sua amplitude e capacidade de garantir todo o crédito necessário para sustentar o crescimento. Nestes termos, é mais importante ainda, contar com uma política econômica favorável – ao invés de hostil – ao planejamento e ao desenvolvimento e uma coordenação bem mais intensa de todas as estruturas internas de financiamento, preferencialmente – dada a sua importância –, próxima ao comando central do Poder Executivo.

Talvez isto seja expressão do que parece premente, em termos mais gerais no país, para dar fôlego à trajetória recente de crescimento: avançar no desenvolvimento das estruturas centrais de planejamento por meio de um profundo – leia-se contínuo, coletivo e cumulativo – reaparelhamento do Estado.

## Referências bibliográficas

AURELIANO, L. **No limiar da industrialização**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; PINTO, E. C.; LINHARES, P. T. (Ed.). **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2010. v. 3. (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

CARDOSO JR., J. C. & GIMENEZ, D. M. **Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente**. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília-DF: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 4, Ipea, 2011.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MATUS, C. **Estrategia y plan**. Santiago de Chile: Editorial Universitária, 1972.

\_\_\_\_\_. **Planificación de situaciones**. Caracas: Cendes, 1977.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

7 Isso tanto do ponto de vista da trajetória concreta herdada da economia quanto da existência de largos e bons diagnósticos setoriais, compêndios de diretrizes e metas para leque amplo de políticas públicas em várias áreas de atuação do Estado.

OLIVEIRA, C. A. B. **O processo de industrialização**: do capitalismo originário ao atrasado. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1985.

# De baixo para cima: o sentido da construção do planejamento para o desenvolvimento



## *Bottom-up construction of the development planning*

---

**Leonardo Pamplona** <leonardompp@yahoo.com.br>

Economista da Área de Inclusão Social do BNDES. Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

**Recebido** 10-ago-2011 **Aceito** 30-set-2011

**Resumo** O artigo apresenta algumas experiências de políticas de desenvolvimento regional recentes, focando as diretrizes da integração de políticas públicas e da participação social na elaboração do planejamento, consideradas fundamentais para a plena efetividade daquelas políticas. A contextualização desse cenário subsidia a apresentação de pesquisa de campo a partir da qual, com base em entrevistas realizadas junto a gestores públicos federais e representantes de territórios (poderes públicos locais e sociedade civil), discute-se os avanços e desafios percebidos nas políticas mencionadas.

**Palavras-chave** Integração de políticas públicas; participação social; planejamento; desenvolvimento.

**Abstract** *The paper presents some recent experiences of regional development policies, focusing on the guidelines of the integration of public policies and social participation in the construction of planning, both considered essential for the full effectiveness of those policies. The context of this scenario subsidizes the presentation of field research from which, based on interviews with federal managers and representatives of territories (local authorities and civil society), we discuss the perceived progress and challenges in the mentioned policies.*

**Key-words:** *Integration of public policies; social participation; planning; development.*

## Introdução

O desenvolvimento, em sua acepção plena, deve ser considerado como o processo de evolução (crescimento) material e moral de uma sociedade, o que é possível apenas quando o crescimento ocorre de maneira equilibrada. Ao longo da história, em especial a mais recente, o que se tem visto de maneira geral são processos de crescimento econômico desequilibrado, nos quais as desigualdades entre grupos sociais e regiões são ampliadas e o estoque de bens naturais é cada vez mais aceleradamente depredado, o que coloca em risco a sua disponibilidade para as gerações futuras.

As crescentes tensões geradas por esses processos desequilibrados vêm germinando, na academia e em alguns governos, propostas inovadoras de ação em prol do desenvolvimento regional e territorial, com base na busca pela legitimação do processo decisório fundamentado em critérios mais democráticos. Isso significa o desafio de se conseguir uma maior aderência entre a oferta e a demanda por políticas públicas, e com isso maior efetividade na ação do Estado direcionada ao desenvolvimento dessas localidades. Essa legitimidade passa pela co-produção de políticas públicas com base em um intenso e profícuo relacionamento entre o Estado e a Sociedade<sup>1</sup>.

Trata-se, por um lado, de organizar e racionalizar a oferta de políticas públicas e, por outro, organizar as instituições representativas da sociedade civil para que sejam capazes de planejar seu desenvolvimento e, assim, contribuir para que as melhores ações possíveis sejam realizadas.

Assim, após uma breve contextualização (1) da história recente do Brasil sob um enfoque regional e (2) da emergência da abordagem territorial do desenvolvimento, serão apresentadas algumas políticas públicas recentemente implementadas no país, ao que se segue a apresentação dos resultados de pesquisa empreendida por Pamplona (2011) sobre a contribuição dos recentes programas federais de desenvolvimento regional e territorial para a racionalização da oferta de políticas públicas e para a capacitação da sociedade para a participação e o planejamento do desenvolvimento. Por fim, são elaboradas algumas considerações finais.

## Desigualdades regionais no Brasil

O Brasil viveu, entre 1930 e 1980, um período de grande crescimento econômico. O resultado do conjunto de políticas de crescimento baseado na industrialização, que considerava as políticas sociais como mero apêndice compensatório, foi a construção, em curto período histórico, da oitava economia do mundo, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, constituiu-se um dos mais graves quadros de desigualdades sociais e regionais observados no mundo (Araújo, 2003).

1 Em relação ao tema recomenda-se, na literatura internacional, Evans (1996), e na literatura nacional, Diniz (1995).

Desde o início da colonização até o século 19, o país foi constituído com um perfil rural, escravocrata e exportador de produtos primários. Apenas no século 20 o país consolidou seu caráter urbano-industrial, processo iniciado timidamente no século anterior. A economia foi montada com base em pólos dispersos em diversas regiões, constituídos ao longo do litoral, como um “arquipélago” de regiões que parcamente se comunicavam entre si dado seu perfil voltado eminentemente aos mercados externos (Araújo, 1999).

Na “Era Vargas”, com a extinção das barreiras fiscais estaduais que restringiam a circulação de mercadorias entre regiões e a expansão dos investimentos em infraestrutura de transportes e energia, criaram-se condições para um forte crescimento do comércio inter-regional e para o início da construção de um mercado nacional integrado, no intuito de superar a lógica do “arquipélago” historicamente constituída até aquele momento (Cano, 2002: 276).

A construção da base industrial nacional, favorecida pela capacidade de acumulação e diversificação do complexo cafeeiro paulista, e aliada à constituição de um sistema de transportes em torno à região de São Paulo, tendeu a concentrar a produção na Região Sudeste, que chegou a responder, em 1970, por 81% da atividade industrial, sendo que apenas São Paulo era responsável por 58%. As distâncias das demais regiões em relação aos centros dinâmicos do país, ampliadas pela precariedade de infraestrutura, dificultavam bastante a sua ocupação e integração (Campolina Diniz, 2002: 248). Nas décadas de 1940 e 1950, observou-se o início de um movimento de desconcentração, por meio da ocupação da fronteira agropecuária no Sul e mais tarde na direção do Centro-Oeste, Norte e da parte oeste do Nordeste.

Nessa época, a criação de mecanismos de estímulo ao investimento nas regiões menos desenvolvidas do país possibilitou que houvesse, ainda que timidamente, uma desconcentração industrial, revertendo, em algum grau, a polarização em São Paulo<sup>2</sup>.

A partir dos anos 1970, o processo de desconcentração se expandiu para a atividade industrial. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PNDs) tiveram grande importância para o processo de reversão da concentração espacial da atividade produtiva nacional<sup>3</sup>.

2 A criação da Comissão do Vale do São Francisco – CVSF (embrião da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf), da Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF, do Banco do Nordeste – BNB, do Banco da Amazônia – BASA e outros bancos estaduais, e de órgãos como a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM são exemplos que demonstram o caráter explícito das políticas para a redução das desigualdades regionais a partir daquele momento. Segundo Arrais (2009), esse período, pautado na atuação dessas grandes agências, caracterizou um padrão de intervenção vertical e autoritário, subordinando as regiões ao projeto de nação emanado do governo central.

3 Para Campolina Diniz, quatro blocos de políticas, atuando de forma concomitante, devem analisados para uma avaliação dos resultados das políticas regionais (Campolina Diniz, 2001: 13). Em primeiro lugar, considera-se que a construção de Brasília foi o elemento de maior impacto na integração econômica do território, a partir dos grandes troncos rodoviários que constituiu: Brasília-Belém; Brasília-Belo Horizonte; Brasília-São Paulo; Brasília-Cuiabá; Brasília-Barreiras; e as respectivas ramificações. Adicionalmente, os incentivos fiscais, a despeito dos casos de corrupção, foram de grande importância para a atração de projetos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, resultando em expansão produtiva e no consequente aumento da oferta de emprego e renda. Além disso, referindo-se ao terceiro e ao quarto blocos, tanto os investimentos em infraestrutura (estradas, energia elétrica, telefonia etc) quanto os investimentos pro-

O movimento de desconcentração produtiva foi comandado a partir de São Paulo. Assim, a integração produtiva do território nacional foi construída com base na expansão do pólo paulista, vinculando as demais regiões à dinâmica observada no pólo concentrador (Araújo, 1999: 145)<sup>4</sup>. Na década de 1990, por conta da crise econômica e da crise do modelo estatista de intervenção na economia, o Estado passou a ter crescentes dificuldades em implementar políticas regionais.

Em 1990, a participação da região Sudeste na indústria havia caído para 69%, e a de São Paulo para 49%. O setor terciário também apresentou tendência de desconcentração, a reboque da agricultura e da indústria. Em suma, apesar de ainda apresentar uma estrutura produtiva fortemente concentrada regionalmente, o grau de concentração naquele momento apresentava um nível menor do que o de vinte anos antes<sup>5</sup>.

As novas tendências de políticas econômicas na década de 1990 reforçaram as estratégias de especialização regional. O receituário focava na atração de investimentos com base nas condições de competitividade dos territórios, e enfraquecia o papel pró-ativo do Estado ao definir o mercado como o melhor alocador de recursos (Araújo, 1999: 152)<sup>6</sup>. Era a emergência das teses sobre o “poder local” para enfrentar os desafios da globalização (Cano, 2002: 281)<sup>7</sup>.

Isso configurou, segundo Araújo (1999), a (re)emergência de uma estratégia de criação de “ilhas de dinamismo” envoltas de pobreza e estagnação e a desconstrução do mercado interno nacional, contribuindo para um processo de desintegração ou fragmentação do país. Essa estratégia acabou por fomentar um processo de reconcentração produtiva, pois os investidores, de modo geral, tendem a aplicar seus recursos nas regiões mais dinâmicas, deixando à margem as regiões com menor potencial.

---

ditivos das estatais (minérios, aço, petróleo, papel, petroquímica etc) ocorreram, em grande parte, nas regiões menos desenvolvidas do país, o que também deu impulso à atividade econômica e desconcentração produtiva.

- 4 Para Guimarães Neto (1997 apud Ismael, 2008: 97), a desconcentração econômica não resultou de nenhuma política explícita, mas do próprio processo de integração produtiva das regiões periféricas com o centro dinâmico. Isso teria tornado as economias daquelas regiões mais atreladas à trajetória da economia nacional, tornando-as mais sensíveis às políticas nacionais focadas nas regiões mais industrializadas do país.
- 5 A desconcentração entre as regiões foi acompanhada, entretanto, de um processo de crescente concentração intra-regiões. As cidades de Salvador e Recife, no Nordeste, e de Manaus, no Norte, se transformaram nos pólos concentradores nessas regiões, espelhando o processo de concentração e desigualdades observado em nível nacional.
- 6 Cano (2008) periodiza o processo de desconcentração em três momentos. O primeiro, na década de 1970, onde a desconcentração foi “virtuosa”, pois ancorada num processo de alto crescimento de todas as regiões, tendo a periferia superado o centro (São Paulo). Nesse período as conexões inter-regionais foram fortalecidas e a estrutura industrial se diversificou, com ampliação da produção de bens intermediários de capital e de consumo durável maior do que os bens de consumo não duráveis. O segundo período, relativo à década de 1980, com um cenário de inflação alta e crescimento baixo, foi caracterizado por Cano como um período de desconcentração “espúria”, uma vez que a economia como um todo foi afetada pela crise, tendo a região mais desenvolvida apresentado resultados piores que a média nacional. A década de 1990 (o terceiro período) também foi classificada como de desconcentração espúria, no contexto da permanência das fragilidades macroeconômicas concomitantes a um processo de redefinição do modelo econômico, e também à intensificação de um processo de rivalidade entre os estados, em busca da atração de investimentos por meio de incentivos fiscais.
- 7 “Desenvolvimento local, empreendedorismo territorial, atração de capitais, *marketing* urbano se transformam nos principais instrumentos de um planejamento estratégico que não faz senão preparar a submissão da nação fragmentada a uma globalização que se projeta sobre os lugares” (Vainer, 2007: 13).

O fomento a “focos dinâmicos” voltados para a exportação, acabou também por colocar em segundo plano a integração produtiva nacional, reforçando o processo de concentração nas regiões mais competitivas. Ou seja, o interesse nacional foi colocado de lado em nome de interesses privados pouco afeitos às conseqüências em termos sociais e regionais dos seus investimentos.

A atitude passiva do Estado gerou um cenário de ausência de políticas efetivas de desenvolvimento regional no país (Araújo, 1999: 152), cuja marca é a diminuição da sua importância na estrutura do Estado<sup>8</sup>.

Essa situação favoreceu um cenário de disputa entre os estados pelos investimentos, por meio da “guerra fiscal”, na qual se buscava, de alguma maneira, criar condições de competitividade via redução de tributos – o que contribuiu para uma crise adicional, que chegava naquele momento às relações federativas.

Mais recentemente, algumas tentativas de entender e redesenhar a “política regional” brasileira foram empreendidas, com base no cenário de esvaziamento político-institucional da SUDENE e da SUDAM, das dificuldades de manutenção da Zona Franca de Manaus, da guerra fiscal entre os estados e da própria percepção dos exemplos de política regional empreendidos entre os países da União Européia (Campolina Diniz, 2001: 12).

Pode-se citar, por exemplo, Araújo (1999), em artigo que serviu de base para a elaboração, alguns anos mais tarde, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Nesse artigo, a autora afirma que a tendência de desintegração produtiva nacional deveria ser combatida por meio da retomada das políticas ativas de desenvolvimento regional que, a partir de uma visão nacional, buscassem a redução sistemática das desigualdades regionais, sem deixar de lado questões como eficiência e competitividade. Segundo Araújo,

“é importante que, através de um projeto nacional, a nova política de desenvolvimento regional considere entre seus objetivos básicos a integração dos espaços regionais, através de uma divisão espacial de trabalho que articule no interior da economia nacional das diferentes regiões, difundindo em todas elas os efeitos positivos do crescimento da economia e da inserção cada vez maior do país no mercado mundial” (Araújo, 1999: 157).

8 “A pasta de política regional perdeu o *status* de Ministério no governo Collor (1990-1992), quando foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Regional, e no 1º governo Fernando Henrique (1995-1998), em razão da criação da Secretaria Especial de Políticas Regionais, enfraquecendo, assim, sua relação com o Ministério da Fazenda e demais membros do primeiro escalão do governo federal.” (Ismael, 2008: 101).

## Emergência da abordagem territorial do desenvolvimento

Sem pretender esgotar o tema, pode-se dizer que a emergência da abordagem territorial possui quatro motivações básicas, quais sejam: a reemergência do planejamento; a necessidade de redução das desigualdades regionais; um movimento de reação às tendências fragmentadoras da globalização; e uma nova visão que se passou a ter das regiões rurais.

Em primeiro lugar, a importância do planejamento é preconizada pela Constituição Federal do Brasil<sup>9</sup>. Entretanto, no contexto de crise econômica vigente à época da sua promulgação, o tema do planejamento foi deixado de lado.

Mesmo que não se possa afirmar, ainda, que exista um processo de planejamento adequado no Brasil, a partir de meados da década de 1990, com a estabilização macroeconômica proporcionada pelo controle da inflação – tida como causadora de instabilidades que impediam enxergar horizontes futuros com um mínimo de segurança – foi possível voltar a se pensar em planejamento. A retomada do exercício de planejamento já considerava a dimensão territorial como ferramenta básica para formulação de políticas públicas, o que foi preconizado já na definição do PPA, cuja orientação era na direção de planos regionalizados<sup>10</sup>.

A segunda motivação também está expressa na Constituição. No Artigo 3º, Inciso III, está o objetivo fundamental de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Esse compromisso constitucional revela a magnitude do problema da má distribuição de riquezas no Brasil, processo construído ao longo de séculos e que gerou uma situação de crescente insustentabilidade. Considerar efetivamente essa missão, no contexto vigente da política brasileira, é um grande desafio. Há indícios de que se ensaia um processo de superação desse quadro na medida em que há uma retomada, no início do século 21, das políticas que visam a redução das desigualdades regionais, (re)emergentes após um período de ostracismo no qual a livre atuação das forças de mercado era vista como a única saída para o desenvolvimento.

Em contraposição ao cenário fragmentador da década de 1990, apresentado na seção anterior, uma terceira motivação para a abordagem territorial é relacionada com a emergência de atores

9 Especificamente em seus artigos (a) 21º, Inciso IX: “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”; (b) 43º: “para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”; (c) 174º, parágrafo primeiro: “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”; e (d) 165º, por meio do qual estabeleceu-se a necessidade da realização dos planos plurianuais (PPA).

10 Segundo Pereira, “devido à crise econômica e inflacionária que assolava o país, os primeiros PPAs elaborados pós-1988 tiveram o intuito de cumprir um dispositivo legal e, por isso, chegaram a ser considerados *peças de ficção*. De qualquer forma, o texto constitucional de 1988 já apontava na direção de que seria importante tomar o território o fundamento básico de formulação de políticas públicas. Portanto, a ‘aposta no território’ já estava anunciada, mas diante das condições adversas ao planejamento, ela só veio de fato a se pronunciar a partir do PPA 1996-1999” (Pereira, 2010: 2).

locais ativos que buscavam se articular para a elaboração de estratégias soberanas de desenvolvimento local e regional<sup>11</sup>.

A abordagem territorial foi a opção metodológica escolhida na busca da construção desse novo paradigma do desenvolvimento, em contraposição a essa abordagem da “desterritorialização”, por considerar que o território tem como fundamento básico a construção social, não podendo ser visto como “mera plataforma de operação de um conglomerado multinacional” (Araújo, 2009: 37).

O que se propôs, a partir de então, é que a abordagem territorial surja de dentro dos próprios territórios, a partir das especificidades e potencialidades próprias de cada um, e não como força imposta de fora. A instância nacional também ganhou força nesse contexto, uma vez que deve ser o lócus estratégico do planejamento do desenvolvimento, e que as estratégias locais devem dialogar entre si e com as escalas superiores no âmbito de um projeto de Nação.

Em relação à quarta motivação mencionada, Favareto (2010) destaca a discussão, ao longo das décadas finais do século 20, na Europa, sobre os conceitos de rural e urbano, derivada da interpenetração das duas realidades<sup>12</sup>.

A experiência italiana é a mais destacada quando se trata de desenvolvimento territorial. Bagnasco (1977 apud Favareto, 2010) explica as condições que possibilitaram o desenvolvimento do território denominado de Terceira Itália<sup>13</sup>, onde a existência de uma diversidade econômica distribuída entre um grande número de pequenas empresas com forte base familiar, aliada a um padrão de urbanização que, por conta da geografia e do tamanho das cidades, facilitava a integração entre a zona rural e a zona urbana, criou condições para o florescimento de uma dinâmica econômica intensa e frutífera<sup>14</sup>.

Considerando que as políticas de desenvolvimento regional tradicionais foram voltadas para a promoção do crescimento considerando a escala macrorregional, que não atende de forma satisfatória a complexidade do tema, a premissa das políticas desenhadas no período mais recente passou a ser a busca por novos recortes territoriais capazes de conferir maior eficácia às ações.

11 Uma das bases conceituais dessas estratégias de reação aos processos fragmentadores foi a do desenvolvimento sustentável, que, além de reforçar a dimensão sócio-ambiental, enfatizava a necessidade de afirmação das identidades locais, ameaçadas pelas tendências de vinculação subordinada dos territórios à lógica do mercado global.

12 A notada insuficiência da interpretação do rural como foco de políticas exclusivamente agrícolas foi, assim, um dos marcos iniciais para a introdução da idéia de desenvolvimento territorial. Ela pressupunha a existência de um conjunto de políticas integradas que diversificasse a infraestrutura e a economia das zonas rurais, obviamente mantendo a agricultura como importante vetor econômico, ainda que não o predominante. As políticas voltadas ao desenvolvimento das zonas rurais deveriam servir também para regular os fluxos migratórios em direção às zonas ditas urbanas, sendo um lócus de qualidade de vida e proximidade com a natureza.

13 Região italiana que se diferenciava do Norte desenvolvido e do Sul pobre daquele país.

14 Abramovay (2000) aponta que os estudos sobre a Terceira Itália têm em comum a ênfase ao grau de enraizamento das atividades econômicas na teia relacional existente em dada base territorial. Em síntese, trata-se da conjugação entre uma visão do território e os efeitos da proximidade entre os agentes, e um elevado nível de capital social que fortalece vínculos de interdependência e estratégias de ação conjuntas. Sobre esse caso particular, Putnam (2002) é uma referência fundamental.

As duas principais premissas associadas à abordagem territorial foram a integração de políticas públicas, considerando todas as necessidades relacionadas ao desenvolvimento dos territórios, e a participação da sociedade civil organizada no processo de elaboração e implementação das ações, uma vez que é ela quem tem condições de apresentar com maior precisão os gargalos a serem solucionados.

## **Algumas experiências desenvolvidas no período recente**

Serão apresentadas a seguir estudos e políticas de desenvolvimento regional e territorial elaboradas e implementadas nos anos recentes, especialmente pelos Ministérios da Integração Nacional (MI), do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgãos cujas atribuições são as mais aderentes ao tema<sup>15</sup>. Considerando que a abordagem territorial apresentada traz como pressupostos centrais a integração de políticas públicas e a abertura à participação da sociedade civil organizada, na forma de instâncias deliberativas territoriais (IDTs), foi enfatizada, nessa contextualização, a maneira como essas duas questões foram tratadas, bem como o grau de concretização que apresentaram.

### **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**

Em 2003, foi elaborada, pelo MI, a proposta de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com o objetivo de promover estratégias de reversão das desigualdades regionais e explorar potenciais de desenvolvimento endógeno existentes nas diversas realidades locais<sup>16</sup>.

O documento original divulgado em 2003 propunha três diretrizes centrais, quais sejam, a integração institucional no âmbito governamental com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais; a estratégia multiescalar, em contraposição ao enfoque macrorregional tradicional; e a criação de uma política institucionalizada por lei, que se tornasse política de Estado<sup>17</sup>.

A PNDR dava destaque ao conceito de mesorregião, uma escala menor do que a macrorregional – entendida como importante, mas que não dava conta de tratar as desigualdades dentro dessas

15 O MI deve ser o responsável, no governo federal, pelo “estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais” e pela “ordenação territorial” (Lei nº 10.683/2003, de 28 de maio de 2003, Artigo 27, Inciso XIII), o MPOG pela “participação na formulação do planejamento estratégico nacional” (Idem, Inciso XVII) e o MDA pela “promoção do desenvolvimento sustentável do meio rural constituído pelos agricultores familiares” (Idem, Inciso VIII).

16 Esse documento foi fruto da discussão ocorrida nos anos anteriores, cujo documento de referência é Araújo (1999) – Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Somente depois de alguns anos a PNDR foi instituída como política, por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

17 Além disso, foi proposta a recriação da SUDAM e da SUDENE (o que só se efetivou em 2007) e a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR (o que ainda não ocorreu), buscando recuperar a dimensão nacional do desenvolvimento regional.

regiões. O atributo “nacional” representava um reforço do papel do governo federal na coordenação das ações em prol da redução das desigualdades entre as regiões<sup>18</sup>.

Para implementar a PNDR foram criados três programas específicos, com o objetivo de atender às diversas necessidades apontadas para o tema do desenvolvimento regional. Foram definidas, nesse sentido, Mesorregiões Diferenciadas<sup>19</sup> e áreas especiais como o Semi-Árido nordestino e a faixa de fronteira<sup>20</sup>.

Os programas da PNDR possuem, em grande medida, o foco no apoio a atividades produtivas geradoras de emprego e renda, com base no conceito de APL, e contam com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e dos fundos constitucionais (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO; Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO)<sup>21</sup> para realizar os investimentos. A visão da PNDR é a de fomentar, com os recursos não reembolsáveis do OGU, a estruturação de cadeias produtivas que, uma vez maduras, deverão captar recursos para projetos de maior porte por meio dos fundos constitucionais.

Segundo informações obtidas em entrevistas com gestores do MI (Pamplona, 2011), o insucesso da aprovação do FNDR, proposto para ser a principal ferramenta de financiamento da PNDR, parece ter sido o principal motivo dos pequenos resultados apresentados pelos programas. Assim, dada a pouca disponibilidade de recursos do OGU, não foi possível cumprir satisfatoriamente a

- 18 Foi empreendida uma análise de indicadores sócio-econômicos dos municípios brasileiros e construído um mapa onde foram definidas quatro tipologias diferentes que traduziam diferentes estágios de desenvolvimento: regiões (1) de baixa renda; (2) estagnadas; (3) dinâmicas; e (4) de alta renda, sendo as regiões de baixa renda e as estagnadas definidas como prioritárias para as ações da política.
- 19 A idéia da mesorregião é considerar uma escala inferior à macrorregional como mais adequada à implementação de políticas públicas. A origem do mapeamento das mesorregiões foi um estudo do Ministério do Planejamento, por meio da Secretaria Especial de Políticas Regionais (o embrião do MI) de 1998. Esses territórios foram definidos com base nas microrregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que também estipulavam mesorregiões, como conjuntos de microrregiões. Por serem recortes diferentes dos estipulados pelo IBGE é que foram denominadas, no âmbito da PNDR, de mesorregiões diferenciadas.
- 20 O Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) busca induzir a atuação na escala das “mesorregiões”, especialmente as que apresentam os piores indicadores econômicos e sociais, tendo como premissas a participação da sociedade civil e a articulação das ações governamentais, em prol da estruturação produtiva voltada para o crescimento econômico e com base no associativismo e no cooperativismo. Além do PROMESO, foram criados o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (CONVIVER), com os mesmos objetivos do PROMESO. O PDFF tem foco específico nas regiões fronteiriças, buscando ativar potencialidades no contexto da integração com os demais países da América do Sul, e o CONVIVER é voltado para o desenvolvimento da região semiárida nordestina. Cada programa estabelece a necessidade de criação de IDTs, para discutir as políticas a serem implementadas, com a participação de representantes dos governos locais e estaduais e da sociedade civil. Assim, foram criados Agências das Sub-regiões e Fóruns das Mesorregiões (doravante, FMR) Além desses programas, foram elaborados planos regionais de desenvolvimento, tanto no nível macro quanto no sub-regional, a exemplo do Plano Amazônia Sustentável (PAS), no caso macrorregional e o Plano de Desenvolvimento da Área de Influência do Projeto São Francisco, no âmbito sub-regional, além dos planos específicos das mesorregiões.
- 21 A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou o Artigo 159, inciso I, alínea “c” da Constituição Federal, de 1988, criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO). A fonte de recursos para os Fundos Constitucionais corresponde a três por cento da arrecadação federal (“impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados” – art. 159, inciso I).

tarefa da estruturação de projetos para o acesso ao crédito dos fundos constitucionais, o que gerou descoordenação entre as duas ferramentas, como especificado adiante. A maior parte das ações dos programas foi realizada com recursos oriundos de emendas parlamentares, o que demonstra a fragilidade da sua institucionalização.

Em relação aos fundos constitucionais, uma das dificuldades foi a de efetivamente realizar investimentos que atendessem ao objetivo de desconcentração, por conta talvez da ausência de vinculação de recursos para as áreas preferenciais (Leitão, 2009: 188). Grande parte dos recursos dos fundos constitucionais, operados pelo Banco do Nordeste (BNB) e pelo Banco da Amazônia (BASA), vêm sendo aplicados em territórios de renda acima da média e em empresas que poderiam acessar os recursos de outras fontes.

Além disso, com base na análise do relatório de gestão para o período 2007-2010 (MI, 2010b), a PNDR parece não ter avançado na medida das suas intenções quanto às diretrizes de integração com as políticas de outros ministérios, tendo ficado restrita ao relacionamento com prefeituras e órgãos estaduais.

## **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**

No ano de 2006, por iniciativa do MPOG, foi iniciado um estudo da dimensão territorial com vistas a subsidiar a elaboração do PPA 2008-2011. A concepção básica desse estudo é a de que o olhar sobre o território facilita a ação sobre as desigualdades econômicas e sociais,

“superando entraves importantes ao desenvolvimento, pois sintetiza e espelha as múltiplas potencialidades e problemas do desenvolvimento brasileiro. Para alcançar a condição de país desenvolvido, o Brasil deve patrocinar uma maior coesão da população e assegurar que os impulsos dinâmicos do desenvolvimento encontrem melhor distribuição territorial, social e econômica” (MPOG e CGEE, 2006: 1).

O contexto para tais mudanças foi relacionado às necessidades de adaptação a uma nova realidade, composta de crescente mobilidade dos investimentos produtivos e do comércio<sup>22</sup>.

O “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, lançado em 2008, aborda, como diretriz fundamental, a visão territorial como metodologia de planejamento governamental, o que implica

22 “O processo de globalização tende a comprimir o espaço-tempo e a reduzir a importância do espaço físico com a desvinculação das relações econômicas, sociais e políticas de suas condições locais e regionais prévias. Em oposição, a herança histórica e o capital imobilizado impedem, contrariam ou condicionam esse movimento” (MPOG e CGEE, 2006: 11).

considerar a ação pública desde a formulação, com base na identificação das demandas pelos cidadãos, até a avaliação dos resultados das políticas.

O território é considerado como plataforma de integração de políticas públicas, por ser base das demandas sociais, o que facilita o diagnóstico das necessidades existentes e o ordenamento estratégico das ações a serem executadas, e contribui para a melhoria da eficiência e qualidade do gasto público (MPOG, 2008: 12). Assim, afirma-se que a dimensão territorial do desenvolvimento deve ter como bases um constante diálogo federativo e uma efetiva participação social na elaboração e controle da execução das políticas públicas.

A visão estratégica proposta pelo estudo, com horizonte até o ano de 2027, apresenta um novo olhar sobre o território nacional, propondo um redesenho territorial que reflete a diversidade econômica do país.

Num contexto no qual vinham sendo elaboradas algumas políticas com enfoque territorial, como as apresentadas anteriormente, o estudo do MPOG teve dificuldades de aceitação junto aos ministérios afins ao tema da pesquisa, possivelmente por questões de ordem política envolvendo a prioridade do tema no âmbito do Governo Federal. Um fator adicional que contribuiu para a baixa adesão ao estudo é que o mesmo não considerou os acúmulos teóricos e práticos das políticas existentes, como a PNDR e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), a despeito de todos terem recebido contribuições de um mesmo grupo de especialistas. O baixo aproveitamento do estudo não diminui sua importância como peça de planejamento, sendo uma referência importante para qualquer reflexão que se faça sobre desenvolvimento regional no Brasil, considerando a necessidade de se alinhar com as demais políticas de desenvolvimento territorial e regional existentes.

## **Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais**

Echeverri (2010) aborda a evolução institucional das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial com foco nos territórios rurais. No Brasil, diversos estudos na década de 1990 introduziram o conceito de agricultura familiar na academia e nas políticas públicas, cujo desdobramento principal naquele momento foi a criação, em 1996, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Uma das características centrais do PRONAF foi a descentralização da execução, num esquema de gestão que envolvia municípios e estados, em conjunto com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR e Conselhos Estaduais do PRONAF posteriormente CEDRS e, no plano federal, o MDA e o Conselho Nacional do PRONAF, posteriormente Conselho Nacional de

Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF<sup>23</sup>. A esses Conselhos, inicialmente, foi dada uma atribuição consultiva, de apoiar a execução dos recursos do PRONAF, por meio da aprovação de planos de investimento e ação das instituições relacionadas ao MDA (Echeverri, 2010: 86).

As diretrizes políticas trazidas com o novo governo federal, a partir de 2003, trouxeram como princípios a ampliação da participação social e, especificamente para as regiões mais atrasadas, a adoção de uma abordagem territorial que integrasse as diversas dimensões necessárias ao efetivo desenvolvimento dessas regiões. O CONDRAF passou a ter responsabilidades de planejamento e definição das diretrizes gerais da política pública, em suas mais diversas dimensões, sendo um marco importante na evolução institucional das IDTs<sup>24</sup>.

Isso significou a necessidade de se extrapolar o âmbito municipal e passar a pensar as políticas públicas num contexto intermunicipal, entendendo que essa escala espacial era mais adequada para potencializar o desenvolvimento rural. Como premissa para o sucesso dessa estratégia, foi apontada a necessidade de se ter Planos de Desenvolvimento Territorial, no sentido de pensar os projetos estruturantes com base na concertação entre os atores dos territórios.

A emergência da abordagem territorial fez com que fosse criada uma institucionalidade específica para lidar com o tema, dentro do MDA, o que se deu ainda em 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Nesse contexto, o PRONAF muda o foco passando a privilegiar a escala territorial. Inicia-se então um processo de definição de territórios, com base nas microrregiões do IBGE, e em critérios de contigüidade geográfica, incluindo zonas rurais e urbanas (com ênfase para a ruralidade), e características econômicas, ambientais e, sobretudo, sócio-culturais, comuns, tendo como base a flexibilidade para se adequar às necessidades dos atores locais.

A partir da definição dos territórios rurais (inicialmente 40, em 2003, atualmente 164), instituiu-se o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT, que estabeleceu quatro áreas de resultado, a saber: (1) o fortalecimento da gestão social; (2) o forta-

23 O PRONAF, juntamente com os CMDR, os Conselhos Estaduais do PRONAF e o Conselho Nacional do PRONAF foram instituídos pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, do Governo Federal. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural – CNDR, que substituiu o Conselho Nacional do PRONAF, o foi por meio do Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999. Pelo Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000, o CNDR foi substituído pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, ocasião na qual os Conselhos Estaduais passaram a ser denominados, da mesma maneira, “de Desenvolvimento Rural Sustentável”, tendo como sigla CEDRS. O Decreto nº 4.854, de 08 de outubro de 2003, criou o CONDRAF, mantendo o nome anterior e alterando apenas a sigla do CNDRS. O PRONAF veio sendo aprimorado a cada nova revisão dos decretos.

24 O CONDRAF consolidou uma ampla presença de setores sociais, em especial organizações rurais, na sua composição, diferentemente do Conselho original, cuja maioria era composta por representantes do Governo Federal. Enquanto o Conselho Nacional do PRONAF era composto por 10 membros, sendo que seis representantes do Governo Federal, um representante de todos os Estados e três da sociedade civil, o CONDRAF, após avanços ao longo das sucessivas atualizações dos decretos, é composto por 38 membros, sendo que 24 são representantes dos atores sociais. O Decreto de criação do CONDRAF também estabelece a necessidade de considerar o território rural como foco do planejamento e da gestão de programas, a partir das articulações entre os espaços rurais e urbanos.

lecimento das redes de organizações sociais; (3) a dinamização da economia local; e (4) a articulação das políticas públicas<sup>25</sup>.

Destaque-se a primeira, que culminou na criação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), formados pelos atores representativos da sociedade civil local, em especial o público-alvo do MDA, que são os agricultores familiares, mas também por representantes dos poderes municipais, estaduais e federal. Houve aproveitamento do capital social existente e fomento a lideranças em locais menos articulados, para ampliar o nível de participação e representatividade, respeitando o princípio da paridade entre governo e sociedade civil. Os CODETERs tiveram como primeira tarefa a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, que continham um diagnóstico sobre a realidade dos territórios e estipulavam as necessidades de investimento para cada um.

Estudo sobre o PRONAT (Dias e Favareto, 2007) aponta que os principais avanços ocorreram no nível de controle social sobre a destinação dos recursos, devido à maior transparência decorrente da crescente participação da sociedade civil organizada nos anos recentes. Esses avanços dizem respeito à evolução do caráter das IDTs, cujo papel anteriormente era geralmente fiscalizatório. Por outro lado, o estudo afirma que os impactos das ações econômicas não vinham demonstrando potencial de alteração nas realidades locais, dada a pequena escala das atividades beneficiadas e a sua pouca capacidade de geração de trabalho e renda.

Dessa maneira, é ressaltado que a limitação setorial do PRONAT à agricultura familiar, a despeito da busca por integração de políticas, seria insuficiente para levar a cabo um processo de desenvolvimento nesses territórios, pois não aparentavam ter potencial para proporcionar saltos qualitativos nos sistemas econômicos locais. A capacidade institucional do MDA de coordenar políticas públicas era limitada à multidimensionalidade que podia oferecer com base nas suas próprias políticas.

## **Programa Territórios da Cidadania**

Uma forma de avançar na estratégia do PRONAT e ampliar seu foco na articulação de políticas, foi a criação do Programa Territórios da Cidadania – PTC, em 2008. O objetivo foi unificar as ações de ministérios e órgãos federais e priorizar a execução nesses territórios rurais considerados mais pobres. A idéia foi fazer as políticas necessárias aos mais pobres chegarem de uma só vez, trazendo oportunidades de um desenvolvimento pleno para as populações rurais, aliado à possibilidade de fazer valer suas demandas por meio dos processos participativos.

25 Considerada premissa fundamental para proporcionar ação integral nas regiões mais pobres e o atingimento de resultados mais consistentes, lastreados nos processos de participação e deliberação existentes nos territórios.

O PTC trouxe como diretrizes o aprimoramento das ações sociais do governo, com foco nas regiões mais pobres, o que pressupunha a melhoria da integração das políticas públicas e das relações federativas<sup>26</sup>.

Pela ótica da oferta de políticas públicas, o governo federal vem apresentando, a cada ano, uma matriz<sup>27</sup> de ações, um conjunto de propostas ou de ações para os territórios, com dados de metas físicas e financeiras para as ações de cada ministério ou órgão. As ações são estruturadas em três eixos principais: Apoio a Atividades Produtivas; Cidadania e Direitos; e Infraestrutura.

Inicialmente, algumas críticas foram feitas em relação à permanência do duplo viés limitante do PRONAT no PTC, qual seja, o foco em ações de combate à pobreza e o foco no público da agricultura familiar, o que, na visão de Favareto (2009), é um fator restritivo para a dinamização econômica dos territórios. O autor entende que, a despeito de a agricultura familiar ser a vocação natural desses territórios, as ações realizadas não são capazes de elevar o patamar produtivo e tecnológico a ponto de se poder considerar que as economias locais estão dando um salto qualitativo no seu processo de desenvolvimento.

É ressaltado pelo autor que, para incorporar de maneira efetiva a abordagem territorial, é necessária a superação da dicotomia entre redução da pobreza e dinamização econômica.

Em relação à articulação de políticas públicas, Favareto (2009) afirma, com base na análise de diversas políticas com foco territorial, que persiste uma visão de falta de integração de ações, como se os territórios fossem encarados ainda como meros “repositórios” de investimentos. Assim, os governos estariam simplesmente ofertando ações já definidas nos PPAs, não havendo espaço para diálogo sobre o que poderia ser melhor ou como criar sinergia entre as diversas políticas ofertadas.

26 A definição dos primeiros 60 territórios da cidadania (doravante, TC) foi feita com base nos seguintes critérios: ser um território rural do PRONAT; menores índices de desenvolvimento humano – IDH; maior concentração de agricultores familiares ou assentados da reforma agrária; maior concentração de comunidades tradicionais (ribeirinhos, indígenas, quilombolas); mais baixo dinamismo econômico (considerando o critério da PNDR anteriormente apresentado) e considerável capital social. O número de TCs foi ampliado para 120 em 2009.

27 A matriz deve ser debatida nos CODETERs que, à luz do seu planejamento, devem definir as demandas prioritárias, e articular os poderes municipais ou estaduais para que possam servir de intermediários para o atendimento dessas demandas. Da discussão sai um Plano de Execução, base para o monitoramento e o controle social da realização das ações pactuadas.

## Outras políticas com enfoque no território

Favareto (2009) apresenta cerca de 60 políticas e programas ditos de desenvolvimento territorial no Brasil, agrupados de acordo com a seguinte tipologia: políticas nacionais ou estaduais, por um lado; e políticas de desenvolvimento territorial ou com denominação territorial mas enfoque setorial, por outro<sup>28</sup>.

De acordo com o estudo realizado, as políticas, em geral, eram setoriais com enfoque territorial. Não havia nenhum programa que adotasse, efetivamente, a abordagem territorial, ainda que algumas das experiências observadas trouxessem consigo, na visão do autor, potencial para se consolidar como política de desenvolvimento territorial. Uma dificuldade crucial levantada foi a de superar a lógica setorial dos programas e promover intervenções que contemplassem amplamente as necessidades dos territórios. Segundo Favareto (2009),

“o que chama a atenção nestes programas é o fato de que todos eles prevêm: a) a elaboração de planos locais de desenvolvimento; e b) a constituição de fóruns participativos para a gestão das políticas contidas nestes planos e que serão parcialmente apoiadas pelos programas. Contudo, inexistiu qualquer tentativa de harmonização dos planos ou de concertação entre os fóruns criados” (Favareto, 2009: 16).

O autor aponta que o movimento em direção a uma abordagem territorial do desenvolvimento representa mais uma “inovação retórica” do que uma mudança institucional, dadas as dificuldades existentes para se operar mudanças profundas na cultura organizacional do Estado e, também, para se alterar a cultura no âmbito da sociedade civil, que não está acostumada à deliberação pública. (Favareto, 2010: 299).

Dessa maneira, parece ocorrer uma incorporação de novas diretrizes que mantêm velhos valores e hábitos de ação dos agentes sociais, o que chama de “inércia institucional”, no âmbito do conceito de “dependência da trajetória”<sup>29</sup>.

A despeito dessa miríade de iniciativas ainda estar num estágio inicial de desenvolvimento, é importante ressaltar, como mérito, a emergência da abordagem territorial em diversas organizações públicas, o que sinaliza a crescente preocupação com o tema. Parece natural, com o pequeno espaço de tempo percorrido até o momento, considerando ainda a cultura setorial histórica na gestão pública, a existência de diversas políticas que a princípio não dialogam entre si. À medida que avança a preocupação, a tendência deve ser a crescente busca por convergência.

28 Algumas experiências de âmbito nacional são destacadas, como as do Ministério da Integração Nacional (MI) e as do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), já apresentadas, as do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e as do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

29 O conceito de “dependência da trajetória” preconiza que uma trajetória construída por sucessões de pequenos eventos geralmente restringe o conjunto de decisões possíveis no futuro. Assim, uma vez trilhando determinado caminho, existem forças que deixam-no cada vez mais rígido e difícil de ser alterado.

O autor enxerga que o PTC pode representar um salto de qualidade em relação às dificuldades apresentadas, a despeito do seu pouco tempo de existência. Segundo ele, o programa,

“embora não tenha superado o duplo viés limitante (...) traz uma condição inédita na história brasileira recente: pela primeira vez se reconhece a necessidade de uma política de grande envergadura para o Brasil rural, e pela primeira vez as políticas voltadas a este intuito são colocadas sob a gestão de uma instância com real capacidade de articulação intersetorial e interministerial, a Casa Civil” (Favareto, 2009: 4).

Por ter sido considerado a política de maior potencial integrador entre as analisadas, o PTC foi especialmente focalizado na pesquisa de campo apresentada a seguir. Não obstante, foram consideradas as relações do mesmo com outras políticas.

## **Pesquisa de campo realizada em territórios selecionados**

Pamplona (2011) realizou pesquisa de campo sobre as recentes políticas de desenvolvimento territorial no Brasil<sup>30</sup>. Por um lado, a mesma confirmou algumas constatações apresentadas na literatura, no que diz respeito à incipiência dos resultados concretos até o momento apresentados. Por outro lado, foi possível perceber que a integração de políticas públicas e a participação social estão gradativamente sendo absorvidas pelos atores políticos e sociais, demonstrando que um caminho de evolução está sendo trilhado.

O processo de absorção de uma cultura democrática, tanto pela população em geral quanto pela classe política, ainda é embrionário, o que explica as dificuldades observadas na implementação das políticas de desenvolvimento territorial estudadas. O aparato estatal ainda carrega os vícios da tradicional forma de fazer política, ou seja, o patrimonialismo e o clientelismo, enquanto a sociedade permanece com dificuldade de enxergar caminhos pelos quais tenha o poder de ordenar o Estado para que atenda aos seus interesses.

Mesmo as diversas áreas do Estado onde há espírito público e compromisso com o desenvolvimento, ainda impera a cultura da fragmentação setorial, na qual cada agência específica compreende ser auto-suficiente e sem necessidade de dialogar com seus pares em busca de ampliar a racionalidade da ação estatal. Ainda menos comum é a consulta à sociedade quanto à pertinência das formulações, já que é corriqueira a visão de muitos burocratas de que, possuindo um nível de conhecimento suficiente para estar em determinadas posições na hierarquia pública, não estão sujeitos a questionamentos ou correções.

30 Foram entrevistados gestores federais, em Brasília; e representantes dos poderes públicos e sociedade civil locais em três territórios: Seridó (Rio Grande do Norte), Vale do Ribeira (Paraná) e Baixo Amazonas (Pará).

A história ensina que a resolução de séculos de problemas políticos, sociais e econômicos acumulados não se dá em curtos períodos de tempo. A construção da democracia no Brasil é um processo ainda bastante recente. Não conta ainda cinco décadas a experiência brasileira com regimes democráticos, ainda assim de forma não contínua (o atual período conta 26 anos). Isso não quer dizer que não haja a possibilidade de que se realizem ações que contribuam para acelerar o processo.

Segundo Pamplona (2011), a mensagem mais importante extraída da pesquisa é a do imperativo do fortalecimento das institucionalidades, de uma maneira geral, para a efetivação de uma legítima política de desenvolvimento regional.

Do ponto de vista mais macro, deve ser desenvolvida uma institucionalidade no âmbito do governo federal que tenha poder de comando para articular as diferentes partes do todo e implementar políticas públicas integradas e consistentes. Isso contempla um trabalho de convergência de recortes territoriais, federais e estaduais<sup>31</sup>, e metodologias de intervenção que racionalizem a utilização de recursos públicos e potencializem os resultados das ações implementadas.

Descendo na escala geográfica, a articulação com os demais níveis federativos é fundamental para a citada convergência. O estímulo à participação dos estados e ao processo de consorciamento entre municípios, no intuito de ampliar a escala técnica e financeira para a elaboração e execução de projetos e a própria visão do desenvolvimento territorial, deve ser prioritário.

Por fim, a institucionalização da participação da sociedade civil organizada no planejamento e deliberação sobre o desenvolvimento territorial é a tarefa mais importante de todo o processo. Cada recorte deve contemplar a existência de institucionalidades capazes de conduzir um processo de discussão que englobe o poder público e a sociedade civil organizada, para identificar as grandes questões estratégicas para o desenvolvimento de cada território. Isso significa que cada microrregião deve ter a sua IDT, que indicará representantes para a discussão mesorregional que, por sua vez, indicará representantes para uma discussão estadual, cujos representantes discutirão em uma escala macrorregional e também compor uma discussão nacional. O próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) poderia ter sua representatividade e legitimidade fortalecidas com a participação de representantes oriundos das discussões microrregionais, mesorregionais estaduais e macrorregionais.

O investimento nas capacidades organizacionais e deliberativas da população é o caminho para o ordenamento e integração das políticas públicas, uma vez que o Estado não tem condições de

31 Essa coordenação deve estar amparada em um desenho do território, que seja de fácil compreensão, ou seja, apesar da possibilidade da existência de diferentes recortes, deve haver complementaridade entre eles. Uma macrorregião, por exemplo, pode ser internamente dividida em mesorregiões, que por sua vez, podem se dividir em microrregiões. Todas as instituições públicas devem ter em conta que, se for necessário um recorte diferente, por exemplo, o de bacias hidrográficas, no caso do meio ambiente, esse recorte deve dialogar com as meso e microrregiões que estão inseridas nele.

conhecer profundamente as realidades locais e que, sendo pressionado por uma sociedade consciente das suas necessidades, apresenta maiores possibilidades de se estruturar para oferecer políticas públicas melhores. Afinal de contas, está sujeito à lógica eleitoral.

O desdobramento dessa construção institucional é o resgate do planejamento estratégico nacional de longo prazo. Essa é uma diretriz constitucional ainda hoje não plenamente realizada, e que deve ser concretizada com base na estruturação das capacidades, tanto da sociedade civil, quanto da burocracia pública, de se articularem em prol do desenvolvimento nacional.

## Considerações Finais

O presente artigo objetivou apresentar a evolução recente de políticas públicas de desenvolvimento regional e territorial. Essas políticas buscam, ao olhar o território e suas diversas necessidades, organizar e racionalizar a oferta de políticas públicas e capacitar a sociedade organizada e geograficamente estabelecida com base em critérios culturais e de vocação produtiva, para planejar o seu desenvolvimento. Assim, de maneira articulada entre as diversas regiões e territórios, é possível contribuir para um processo de desenvolvimento nacional efetivo, que só ocorrerá quando o crescimento econômico for equilibrado entre as suas regiões e, dentro delas, socialmente bem distribuído.

## Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. **O capital social dos territórios – repensando o desenvolvimento rural**. *Economia Aplicada*, nº 2, vol. IV, pp. 379-397, São Paulo, 2000.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 30, n. 2. Fortaleza: Banco do Nordeste, abr.-jun./1999, pp. 144-161.

\_\_\_\_\_. **As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. et al. (orgs.). *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

ARRAIS, Tadeu Alencar. **Apontamentos Metodológicos sobre Desenvolvimento Regional**. *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*. Vol. XIV, nº 849. Universidad de Barcelona, nov-2009. Serie documental de GeoCrítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)

\_\_\_\_\_. **Estudo da dimensão territorial do PPA**. Resumo Executivo. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Brasília: SPI/MP, 2006.

\_\_\_\_\_. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**. Volume I - Sumário Executivo / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008.

CAMPOLINA DINIZ, Clélio. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Texto para discussão n° 159. CEDEPLAR/FACE/UFMG. Belo Horizonte, 2001.

\_\_\_\_\_. **Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos**. In: CASTRO, Ana Célia (org.). Desenvolvimento em Debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro II, v. 3. Rio de Janeiro: Mauad / BNDES, 2002.

CANO, Wilson. **Questão regional e política econômica nacional**. In: CASTRO, Ana Célia (org.). Desenvolvimento em Debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro II, v. 3. Rio de Janeiro: Mauad / BNDES, 2002.

\_\_\_\_\_. **Desconcentração produtiva regional do Brasil**. São Paulo: UNESP, 2008.

DIAS, Marcelo; FAVARETO, Arilson. **Um retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil – novas instituições para o desenvolvimento rural?** Relatório de pesquisa. Brasília: SDT/MDA, 2007.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90**. *Dados*, v. 38, n°3, pp 385-415. Rio de Janeiro, 1995.

ECHEVERRI, Rafael. **Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e dos Territórios da Cidadania**. In: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 12. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010, pp. 81-114.

EVANS, Peter. **Government action, social capital and development: reviewing evidence on synergy**. *World Development*, v. 24, n. 6, 1996, p. 1119-1132.

FAVARETO, Arilson. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Documento de Trabajo n° 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - Rimisp, Santiago, Chile, 2009.

\_\_\_\_\_. **Tendências Contemporâneas dos Estudos e Políticas Sobre o Desenvolvimento Territorial**. In: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 12. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010, pp. 15-46 (2010)

FERNANDES, Ana Cristina e CANO, Wilson. **O movimento do pêndulo: justiça social e escalas espaciais no capitalismo contemporâneo**. In: CAMPOLINA DINIZ, Clélio e LEMOS, Mauro Borges (orgs.). *Economia e Território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, pp 253-286.

ISMAEL, Ricardo. **O esvaziamento da dimensão territorial na redefinição do desenvolvimento brasileiro**. Texto apresentado n 6° Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, UNICAMP. Campinas, 2008. Disponível em: [http://publique.rdc.puc-rio.br/desigualdadediversidade/media/Ismael\\_desdiv\\_n2.pdf](http://publique.rdc.puc-rio.br/desigualdadediversidade/media/Ismael_desdiv_n2.pdf)

LEITÃO, Karina Oliveira. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2009.

PAMPLONA, Leonardo. **Políticas Públicas Territoriais: uma nova visão sobre o desenvolvimento**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2011. Dissertação de Mestrado.

PEREIRA, Priscila de Góes. **Território, Federalismo e Escala: implicações para o processo recente de requalificação do planejamento governamental brasileiro**. Universidad de Buenos Aires - UBA. XI Coloquio Internacional de Geocrítica 2010. Disponível: <http://eventos.filo.uba.ar/index.php/geocritica/2010/paper/viewFile/422/178>

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. 3ª edição.

VAINER, Carlos. **Planejamento Territorial e Projeto Nacional: Os desafios da fragmentação**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 1, mai-2007, pp 9-23.

# Políticas de geração de emprego e renda & desenvolvimento: um estudo do microcrédito em população de baixa renda de Fortaleza



## *Policies of employment and income generation & development : a study of microcredit in low-income population of Fortaleza*

---

**Alcides Fernando Gussi** <agussi@uol.com.br>

Antropólogo e doutor em Educação, Professor do Depto. de Economia Doméstica, e Coordenador do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP, Universidade Federal do Ceará – UFC. Fortaleza-CE, Brasil.

**Rita Josina Feitosa da Silva** <ritajosina@yahoo.com.br>

Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela UFC e técnica do Banco do Nordeste – BNB.

**Recebido** 09-ago-2011 **Aceito** 03-out-2011

**Resumo** Este trabalho tem como objetivo apresentar um estudo sobre os programas de microcrédito, como política de geração emprego e renda, voltada para o desenvolvimento. A hipótese central seria a de que as experiências de microcrédito são mediadas pelos significados que os próprios atores sociais, envolvidos nos programas, atribuem à ideia de desenvolvimento, aos quais estariam circunscritos os resultados do microcrédito. Partindo disso, realizamos uma pesquisa, de cunho etnográfico, sobre o programa Crediamigo do Banco do Nordeste - BNB junto aos beneficiários de baixa renda de Fortaleza, verificando até que ponto o microcrédito promoveu mudanças nas condições de vida dessa população. Como conclusões, embora verificamos o aumento da renda dessa população, não se pode afirmar que o acesso ao microcrédito resulta em melhorias significativas nas suas condições

de vida, o que aponta para os limites do alcance do microcrédito em promover mudanças rumo ao desenvolvimento social.

**Palavras-chave** Políticas de Geração de Emprego e Renda, Desenvolvimento, Microcrédito.

**Abstract** *This article presents a study on microcredit programs of BNB - Banco do Nordeste and to build an evaluation of these programs. The central hypothesis would be that the experiences of microcredit are mediated by the meanings that social actors themselves involved in programs about to the idea of development, which would be confined to the results of microcredit. Based on this, performed an evaluation of impacts CrediAmigo, verifying through empirical research among low-income beneficiaries of Fortaleza like microcredit promotes changes in living conditions of the population. In conclusion, we found the increase of income of this population, but the access to microcredit does not result in significant improvements in living conditions, in general. This is points to the limits of the reach of microfinance in promoting changes changes towards social development.*

**Key-words** *Evaluation, Microcredit, Development, Crediamigo, Banco do Nordeste.*

## Introdução

Este trabalho tem como objetivo apresentar os resultados de um estudo sobre os programas de microcrédito, como política de geração de emprego e renda, visando a avaliação desses programas, a partir de um discussão acerca da relação entre microcrédito e desenvolvimento<sup>1</sup>. Para tanto, realizamos uma pesquisa, de caráter etnográfico, onde acompanhamos a trajetória do programa de microcrédito do Banco do Nordeste - BNB, o CrediAmigo, por meio de uma investigação empírica entre os beneficiários de baixa renda de Fortaleza, verificando em que medida o microcrédito vem promovendo mudanças nas condições de vida desse segmento da população, rumo ao desenvolvimento.

Neste estudo, a pergunta que nos orienta é: como o microcrédito vem promovendo o desenvolvimento e, de que desenvolvimento se trata? Dessa forma orientamo-nos pela noção de desenvolvimento de Furtado (1984), para o qual o desenvolvimento constitui um processo endógeno de transformação, como resultado da vontade coletiva e impulsionado pelo poder político. Trata-se de uma “invenção”, pois o desenvolvimento deve combinar o encontro criativo entre a cultura e identidade dos povos, e as possibilidades de transformação. Decorrente dessa noção, partimos do

1 Para um aprofundamento maior sobre fundamentos teórico-metodológicos deste estudo, remetemos a Gussi (2008, 2009, 2010), Gussi e Silva (2011) e Silva (2010). Ressalvamos que, para este artigo, especificamente, nos debruçamos em analisar as interfaces entre microcrédito e desenvolvimento, partindo dos dados empíricos de pesquisa junto à população de baixa renda de Fortaleza.

pressuposto de que o desenvolvimento refere-se a um processo multidimensional e, portanto, não pode ser estabelecido a partir de leis universais válidas para todos os grupos sociais.

Com esse ponto de partida, a nossa hipótese central seria a de que as experiências dos programas de microcrédito são mediadas pelos significados que os próprios atores sociais, envolvidos nas ações dos programas, atribuem à ideia de desenvolvimento, aos quais estariam circunscritos os resultados do microcrédito, especificamente o caso aqui estudo, o programa Crediamigo do BNB, apontando para seus limites de possibilidades.

## Revisão de literatura

Nas últimas décadas, tem se percebido uma maior atenção do poder público mundial e das sociedades em geral em adotar políticas de combate à pobreza. Diante disso, contemporaneamente, programas de microcrédito têm se apresentado como alternativas de políticas de emprego e geração de renda, voltadas para parcelas da população em situação de exclusão socioeconômica, vindo alinhar-se às políticas de desenvolvimento de vários países, inclusive do Brasil.

Contudo, conforme Gussi (2009, 2010), sustentamos que as experiências contemporâneas do microcrédito, seus impactos e limites, devem ser analisadas à luz de processos contemporâneos de exclusão capitalistas, tais como: a seletividade da mundialização do capital financeiro e a exclusão de países, regiões e grupos sociais (CHESNAIS, 1996, 1999); o neoliberalismo e o enfraquecimento da atuação do Estado (HARVEY, 2008); e as mudanças no mundo do trabalho, com a acumulação flexível (HARVEY, 1992), a destituição da sociedade salarial (CASTEL, 2008) e a precarização do trabalho (ANTUNES, 1999).

Nos delineamentos desses processos, a experiência pioneira de microcrédito na contemporaneidade, ou seja, a sua gênese, foi idealizada e implementada pelo bengalês Muhammad Yunus, em 1974, por meio de um sistema de crédito para a população de baixa renda de Bangladesh com intuito de combater a pobreza no país, vindo a tornar-se, mais tarde, em 1983, com o *Grameen Bank*, um banco especializado em microcrédito (YUNUS, 2000).

Para uma compreensão analítica acerca das experiências de microcrédito, sobretudo no contexto brasileiro, remetemos a Farranha (2005) e sua análise da experiência do Grande Vitória Credisol, realizada a partir de seus aspectos gerais, quais sejam: grau de abertura das instituições, participação, orientação para desenvolvimento local, inserção nas políticas contra a pobreza (FARRANHA, 2005, p.26). Segundo dados analisados, Farranha (2005) conclui que o microcrédito não tem beneficiado os setores de extrema pobreza em Vitória. Isso se deve a alguns fatores: a concessão do crédito não é suficiente, pois não é ancorada com base em um apoio técnico quanto ao empreendimento; as ações não conseguem superar a lógica do mercado que leva à informalidade; não se criou uma cultura da solidariedade, base para os empréstimos comunitários; e se

não enfrentou a questão da exclusão social, apenas lidando com a exclusão no mercado de trabalho. Dessa forma, seu estudo remete a alguns paradoxos quanto aos limites das experiências de microcrédito como propostas de geração de emprego e renda e, em última instância, de inclusão social, que se contrapõem a Yunus e ao *Grameen Bank*. Essa conclusão nos revela tensões entre os objetivos dos programas e os constrangimentos associados às estruturas econômicas e políticas que os limitam.

Estas tensões e limites dos programas podem ser refletidos à luz da discussão sobre as noções de desenvolvimento, que se coaduna à hipótese central deste estudo sobre o microcrédito, qual seja: a de que as políticas de desenvolvimento orientariam a formulação, implementação e os resultados dos programas de microcrédito nos seus diversos contextos.

A literatura sobre o tema do desenvolvimento permite que pensemos, antes de tudo, que se trata de uma noção que revela um caráter polissêmico, remetendo a construções teóricas circunscritas aos diversos contextos históricos, políticos, institucionais e intelectuais.

A questão inicial posta por essa literatura é se o desenvolvimento é orientado por um caráter universal, válido para todas as sociedades, ou se é válido, de forma particular, tão somente às sociedades e aos grupos sociais específicos. Segundo Brandão (2007), não se pode estabelecer “leis universais” acerca de “um processo multidimensional e de estruturas qualitativas”, a que se refere o desenvolvimento.

Situemos Furtado, que norteia os pressupostos deste trabalho. Para Furtado, as dimensões históricas são também elementos chaves para a compreensão dos processos de desenvolvimento. Contudo, Furtado compreende que estes processos são resultados de condicionantes estruturais – condições econômicas e sociais de reprodução das sociedades – e históricas. Segundo Brandão (2007), com essa abordagem estrutural-histórica de Furtado, há uma apreensão das dimensões estruturais e históricas na teoria do desenvolvimento e a incorporação das interfaces entre a macroeconomia e a microeconomia, nas quais a última revela campos de decisões que interagem com as determinações sócio-econômicas estruturais. Trata-se de pensar “heterogeneidades estruturais” para situar, por exemplo, as economias periféricas e o subdesenvolvimento, em contraponto às economias centrais.

Neste sentido, Furtado (1984) reconstrói a ideia de que o desenvolvimento – “satisfação das necessidades básicas da coletividade” – constitui um processo endógeno de transformação, como resultado da vontade coletiva e impulsionado pelo poder político. Para o autor, o desenvolvimento é uma “invenção”, pois deve combinar o encontro criativo entre a cultura dos povos, ou seja, deve ser ancorada na sua identidade cultural, bem como as possibilidades de transformação. Ainda, segundo Furtado, o Estado - legitimado politicamente em torno de “Vontades Coletivas” – constitui o agente privilegiado para conduzir macro-decisões num contexto entre a macroeconomia e a

pluralidade de decisões no nível microeconômico, portanto, cabendo ao Estado promover políticas de desenvolvimento (BRANDÃO, 2007).

Ancorado na perspectiva de Furtado, Brandão (2007) faz algumas críticas sobre o debate atual acerca do desenvolvimento. Para este autor, o desenvolvimento “adjetivado” (econômico, sustentável, social, ecológico, local, regional, etc.), presente em algumas teorias contemporâneas do desenvolvimento, encontra-se focado nos localismos e nas ações alternativas dos sujeitos, comunidades e instituições. Todavia, ainda segundo Brandão (2007), essas teorias excluem as dimensões estruturais e a multidimensionalidade do processo de desenvolvimento, desconsiderando aspectos como o ambiente macroeconômico, os conflitos políticos, a estrutura de classes e as conformações do espaço nacional. O autor sustenta que há enquadramentos e hierarquias de poder entre microprocessos e microdecisões e macroprocessos e microdecisões, reveladores de mediações entre o espaço local e o global. Trata-se, portanto, de pensar a história e as especificidades nacionais como mediadoras dos processos de desenvolvimento, que devem nortear as linhas gerais da implementação de políticas públicas.

O debate sobre as noções de desenvolvimento aponta para algumas variáveis analíticas contrapostas, significativas para a compreensão do alcance das políticas de microcrédito, a saber: entre o universal e o particular; entre a abstração teórica e a realidade concreta; entre os historicismos e as historicidades; entre a estrutura e os processos; entre a técnica e os valores; entre a escala global, a nacional e a local; entre o centro e a periferia; e, finalmente, entre a transformação e a invenção. Essas variáveis e suas tensões orientam este estudo sobre o Crediamigo do BNB.

## **Metodologia / materiais e métodos**

A pesquisa realizada tratou-se de uma investigação de caráter etnográfico. Este procedimento metodológico permite apreendermos as representações, a visão de mundo e a perspectiva dos atores envolvidos nos programas de microcrédito. Realizamos, nos termos de Geertz (1978), uma “descrição densa”, na qual se busca interpretar os diferentes significados acionados publicamente pelos atores à ideia de desenvolvimento, elaborados nas ações do Crediamigo.

Desta perspectiva etnográfica, acompanhamos a trajetória do Crediamigo, inspirando-se na noção de trajetória de Bourdieu (1996). Parte-se da ideia de que o programa não tem um sentido único e está circunscrito a re-significações dos atores, segundo seus distintos posicionamentos nos contextos em que percorre o programa.

Para tanto, acompanhamos a trajetória do programa Crediamigo a partir da perspectiva dos beneficiários do programa, tomando como perguntas iniciais: houve mudança nas condições de vida dos clientes que ingressaram no programa? E, se houve, em que medida essas mudanças têm relação direta com o Crediamigo?

Estrategicamente escolhemos como amostragem investigar os clientes localizados na jurisdição da Unidade do BNB do Bairro Montese, na cidade de Fortaleza, que ingressaram no programa há pelo menos três anos. O público-alvo da pesquisa correspondeu ao universo de 47 clientes, classificados pelo banco, em 2006, como de baixa renda, com avaliação patrimonial menor que R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Finalmente, combinamos procedimentos de pesquisa quantitativos e qualitativos, compreendendo várias etapas da pesquisa, a saber: observação participante junto à população pesquisada, aplicação de questionários com perguntas abertas e semi-abertas, e realização de entrevistas com o intuito recuperar algumas trajetória de beneficiários do CrediAmigo por meio de suas histórias de vida<sup>2</sup>. Apresentamos, a seguir, os resultados da pesquisa.

## **Resultados e discussão**

O CrediAmigo iniciou-se com um projeto piloto, em 1997, passando efetivamente a operar em 1998 com a abertura de 45 unidades e, atualmente, está presente em 1.773 municípios do Nordeste, norte de Minas Gerais e Espírito Santo. O programa tem por finalidade fornecer empréstimos de R\$ 100,00 a R\$ 15.000,00, de acordo com a necessidade e o porte do negócio, realizando-se de forma não burocrática para que micro-empresendedores financiem seus negócios em troca do chamado “aval solidário”, uma garantia, oferecida pelo empréstimo, em nome de um grupo formado para tanto, de maneira que aquele não é fornecido individualmente, mas sim a grupos de pessoas que se responsabilizam solidariamente por seu pagamento.

O seu público-alvo, sobretudo o de baixa renda, é constituído por autônomos, donos de pequenos negócios e trabalhadores informais, que necessitam de crédito para gerar fonte de renda, no setor da indústria (mercearias, sapatarias, artesanato etc.), do comércio (mercadinhos, armarinhos, farmácias etc.), ou de serviços (salões de beleza, borracharias, oficinas mecânicas). Notadamente, os empréstimos concedidos são destinados à formação capital de giro, o “Giro Popular Solidário”, como para a aquisição de máquinas, equipamentos e realização de reformas.

Atualmente, os resultados do CrediAmigo, divulgados pelo BNB, indicam: um aumento sempre crescente nas contratações e nos clientes ativos do Programa; que uma grande parte dos empréstimos tem sido destinada ao produto “Giro Solidário” de sua carteira ativa; que a maior quantidade de empréstimos é destinada às mulheres (62,35%), e, finalmente, que o estado do Ceará apresenta-se como o maior beneficiado dos empréstimos e com maior número de clientes (<http://www.bnb.gov.br>).

2 Para uma discussão sobre os usos da história de vida nas Ciências Humanas, remetemos a Gussi (2005).

Diversos autores têm estudado os resultados do Crediamigo como política de geração de renda e emprego (MONZONI, 2007; NERI, 2008; SOUZA, 2008). Tratam-se de autores que apontam positivamente para o alcance do Crediamigo como uma política efetiva de combate à pobreza. Tomamos uma postura menos entusiasta e mais cautelosa em relação a esses autores. Entendemos, como se verá adiante pelos resultados de nossa pesquisa, que as experiências de microcrédito têm demonstrado alguns limites, pois, se essas experiências têm se apresentado como alternativas de geração de emprego e renda para grupos sociais em situação de exclusão, essas devem ser contrapostas, efetivamente, à sua potencialidade como política de desenvolvimento.

Apresentamos, a seguir, resumidamente, os resultados dessa pesquisa entre os beneficiários do Crediamigo. Inicialmente, realizamos, com a amostra da população escolhida, uma investigação sobre suas condições de vida atuais em relação ao período de tempo de empréstimo do Crediamigo a partir das seguintes variáveis: trabalho, renda, associativismo, educação e qualificação profissional, domicílio e família, saúde e lazer. Como segundo ponto, a pesquisa possibilitou a compreensão dos significados do Crediamigo para os beneficiários de baixa renda no tocante às mudanças de suas condições de vida. Dessa forma, os beneficiários relataram aspectos, manifestando suas representações, visões e perspectivas sobre o programa, e seus resultados para suas vidas, refletindo sobre limites e possibilidades do mesmo.

Sobre sua condição de vida atual, os beneficiários citaram vários aspectos que consideram positivos e negativos. Assim, encontramos 47% que citaram aspectos positivos relacionados ao trabalho e à situação financeira atual, 22% à família, e os demais aspectos, referentes à saúde, moradia e alimentação, foram mencionados por 19%, 9% e 6% dos beneficiários, respectivamente. Quanto aos aspectos negativos, 16% indicaram trabalho e situação financeira, 12,5% referiram-se à condição de moradia e 6% à cidadania. A educação foi citada por 2% e os demais aspectos, referentes à saúde, lazer, transporte próprio e tempo, foram citados, cada um, por 3,13%. Os beneficiários citaram, ainda, aspectos que estão faltando para melhorar a sua condição de vida. As temáticas com maior representatividade foram trabalho (34%), moradia (28%) e situação financeira (19%). A cidadania e a educação também foram apontadas por 12,5% dos entrevistados.

Em suas falas, citaram aspectos positivos e negativos do programa Crediamigo. Embora prevalecendo aspectos positivos, os entrevistados apontaram para alguns itens que o programa não atende. Dentre os aspectos positivos citados, a maior parte (88%) referiu-se à oportunidade de financiamento, incluindo-se aí as condições de crédito oferecidas pelo programa. Outros aspectos considerados foram o crescimento no trabalho (25%), o atendimento às suas necessidades pessoais (22%) e a melhoria da situação financeira (22%). O programa foi citado também como instrumento de fortalecimento da amizade do grupo (16%).

Já os aspectos negativos referem-se à falta de oportunidade de financiamento (19%), de capacitação (3%) e de credibilidade do programa (3%). Em suas falas, citaram aspectos relacionados às suas condições de vida antes de contrair o empréstimo do Crediamigo. Em relação ao período

anterior, citaram que não tinham dinheiro (25%), compravam a prazo (9%) e trabalhavam para os outros, ou seja, não tinham o seu próprio negócio (6%). Em relação à condição de vida que têm hoje, depois dos empréstimos do Crediamigo, 88% citaram que essa melhorou no tocante ao trabalho e passaram a ter mais dinheiro.

Finalmente mencionaram aspectos sobre o que falta ao programa para atender as suas expectativas de melhoria nas condições de vida. Dentre eles, 31% referem-se ao aumento de limite de crédito, 25% manifestam o interesse por empréstimo individual, 16% enfatizam que necessitam de capacitação e as demais (19%) abordam as condições do crédito oferecido.

Como análise dos resultados, consideramos que a participação dos beneficiários no Crediamigo apresentou um impacto na sua renda, favorecendo a ampliação de limites de crédito disponíveis, bem como a ampliação ou mudança de suas atividades laborais e geração de renda. No entanto, não se evidenciaram maiores alterações nas condições de vida desses clientes, à exceção do aumento da aquisição de bens de consumo domésticos. No mínimo, essas condições mantiveram-se estáveis, o que implica dizer que, para os beneficiários, os impactos na renda não necessariamente resultaram em mudanças significativas em outros aspectos de suas vidas, tais como escolaridade, capacitação profissional, moradia, saúde e lazer.

Verificamos que essa assertiva foi apreendida pelos próprios beneficiários, pois, ao mesmo tempo em que afirmam passar a exercer a sua cidadania, alegando que compraram mais os objetos de consumo desejados, também indicaram a necessidade, por exemplo: de uma maior capacitação para o trabalho; melhor divulgação pelo BNB de informações básicas sobre o Crediamigo; de maiores conhecimentos para o exercício das suas atividades laborais; e de uma melhoria nas suas condições de vida em geral, para além do consumo de bens domésticos.

## **Considerações finais**

Como conclusões deste estudo, entendemos que os resultados da pesquisa inferem acerca da ideia de desenvolvimento, a qual circunscreve a orientação e implementação do Crediamigo pelo BNB, institucionalmente posta pelas diretrizes do programa: o Crediamigo orienta-se, em primeiro plano, para a dimensão econômica, sobretudo para o aumento da renda individual, consubstanciada na aquisição de bens de consumo domésticos pelos beneficiários, o que implica na afirmação de uma concepção de desenvolvimento voltada para a inclusão no mercado laboral e no consumo. Em decorrência disso, haveria uma melhoria de outros aspectos das condições de vida dos beneficiários, levando, portanto, a um desenvolvimento de cunho social.

Contudo, em se tratando de condições de vida - historicamente construídas - da população de baixa renda e sua situação de vulnerabilidade e exclusão social, essa ideia de desenvolvimento, que circunscreve institucionalmente o programa, aponta para os limites do alcance do Crediamigo

no tocante à afirmação da inclusão social dessa população, postas nas demandas e expectativas dos beneficiários, ainda não alcançadas, expressas em suas representações e visões de mundo elaboradas a partir das suas atuais condições de vidas.

Como conclusão geral, afirmamos que as experiências de microcrédito têm demonstrado alguns paradoxos, que apontam para os seus limites e possibilidades em relação aos objetivos a que essas se propõem, sobretudo no tocante à geração sustentável de emprego e renda, e, portanto, à erradicação da pobreza, nos termos do próprio sentido original do microcrédito, preconizado na proposta de Yunus e o *Grameen Bank* (YUNUS, 2000). Assim, entendemos que os programas de microcrédito apresentam limitações em termos de seu efetivo alcance social.

Finalmente, retomamos a problemática do desenvolvimento. Aquela nos orienta com duas perguntas investigativas que, cremos, possibilitam nortear futuros estudos e pesquisas neste campo: em que medida o microcrédito pode, efetivamente, ensejar-se como uma alternativa de desenvolvimento, tal como nos inspira Furtado (1984) e sua ideia do desenvolvimento como um processo conduzido entre a economia e a cultura e identidade dos povos, entre a transformação e a invenção? Os programas de microcrédito permitem construir, de fato, um novo paradigma de desenvolvimento, orientado para uma sociedade inclusiva, considerando que esses programas se implementam nos contornos das sociedades capitalistas contemporâneas, estruturalmente excludentes?

## Referências bibliográficas

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Acessível em <http://www.bnb.gov.br>. Acesso em 20/05/2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual Crediamigo 2009**. Disponível em [www.bnb.gov.br](http://www.bnb.gov.br). Acesso em 20/05/2010.

BOURDIEU, P. **A ilusão biográfica**. In Amado, J. e Ferreira, M. M. Usos e abusos da história oral. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

BRANDÃO, Carlos A. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1999.

FURTADO, C. **Cultura e desenvolvimento: em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FARRANHA, A. C. **Olhares sobre a pobreza: entre o global e o local – a experiência de microcrédito no Município de Vitória/ES**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. São Paulo: Zahar, 1978.

GUSSI, A. F. **Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito**. *Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. UFC, número 1, 2008, p. 29-37.

\_\_\_\_\_. **Microcrédito e dimensões de desenvolvimento**. In. Anais... II Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís, Universidade Federal do Maranhão, 2009 (CD-Rom).

\_\_\_\_\_. **Cultura, desenvolvimento e microcrédito**. In. Anais Eletrônicos... IV Encontro nacional de pesquisadores em gestão pública. Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações, 2010, Universidade Federal do Ceará, Juazeiro do Norte, CE.

\_\_\_\_\_. **Pedagogias da experiência no mundo do trabalho: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um banco público estadual**. 347f. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

GUSSI, A.F. e SILVA, R.J.F. **Microcrédito e desenvolvimento: avaliação dos impactos do Programa Crediamigo em população de baixa renda de Fortaleza**. *CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, no. 16, março/2001, p. 249-271.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

\_\_\_\_\_. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

MONZONI, Mário. **Impacto em renda do microcrédito**. São Paulo: Petrópolis, 2008.

NERI, Marcelo. (org). **Microcrédito: o mistério nordestino e o Grameen brasileiro. Perfil e performance dos clientes do Crediamigo**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SILVA, R. J. F. **Avaliação dos impactos do Programa Crediamigo em população de baixa renda de Fortaleza**. Dissertação de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, 2010.

SOUZA, Maria Célia Garcia Ferreira. **Avaliação do desenho do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste: inclusão social e mercado**. Dissertação de Mestrado. Fortaleza: UFC, 2008.

YUNUS, M. **O Banqueiro dos pobres**. São Paulo: Editora Ática, 2000.

# Integração de bacias hidrográficas e transposição da barragem de Itaipu: subsídios para reflexão a partir das contribuições de Albert Hirschman



## *Integration of hydrographic basins and transposition of the Itaipu dam: subsidies from contributions from Albert Hirschman*

**Márcio Gimene de Oliveira** <gimene12@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF, Brasil.

**Recebido** 30-jul-2011 **Aceito** 02-set-2011

**Resumo** O objetivo deste artigo é prover subsídios para reflexão sobre duas das mais importantes intervenções de infraestrutura a serem realizadas na América do Sul: a integração entre as bacias hidrográficas do Orenoco, Amazonas e Prata e a transposição da barragem de Itaipu. Na primeira seção faço considerações sobre a integração de bacias, com destaque para as alternativas de construção de canais e os potenciais ganhos ambientais frente à atual ênfase no modal rodoviário. Na segunda seção analiso relatório do Instituto ILOS sobre a viabilidade da transposição da barragem de Itaipu, que foi apresentado à Itaipu Binacional em fevereiro de 2011. A terceira seção oferece, com base em proposições de Albert Hirschman, subsídios para futuras reflexões que não se pautem meramente por critérios mercantis de busca por lucros pecuniários, conforme tem sido recorrente entre consultores e acadêmicos contratados para julgar a viabilidade de investimentos como os mencionados neste artigo. Breves considerações finais encerram o artigo.

**Palavras-chave** Bacias hidrográficas, Itaipu, Albert Hirschman.

**Abstract** *This paper presents subsidies on two of the most important infrastructure interventions to be held in South America: integration between the hydrographic basins of the Amazon, Orinoco and Prata and the transposition of the Itaipu dam. The first section makes considerations for integrating basins, particularly the alternatives for the construction of canals and the potential environmental gains ahead of the current emphasis on road modal. In the second section I discuss the ILOS Institute's report on the feasibility of transposition of Itaipu dam that was presented to Itaipu Binacional in February 2011. Before the final considerations, the third section offers, based on propositions of Albert Hirschman, subsidies for reflections that are not merely ruled by market criteria in the search of pecuniary profits, as has been recurrent among consultants and academics hired to assess the feasibility of investments such as those mentioned in this article.*

**Key-words** *Hydrographic basins, Itaipu, Albert Hirschman.*

## **Introdução**

As áreas cortadas pelos rios mencionados neste artigo desfrutam de ampla disponibilidade de energia elétrica, minério de ferro de Corumbá, gás boliviano, terras férteis e facilidades de navegação que conectam o interior às áreas mais populosas e industrializadas do continente. Há toda uma expectativa de interiorização do desenvolvimento de maneira harmônica com o meio ambiente que pode vir a ser estimulado por investimentos no modal hidroviário. Tal perspectiva, contudo, vem sendo prejudicada pelo predomínio de análises de viabilidade feitas por consultores e acadêmicos que se pautam pela busca por lucros pecuniários de curto prazo.

O objetivo deste artigo é prover subsídios para reflexão sobre duas das mais importantes intervenções de infraestrutura a serem realizadas na América do Sul: a integração entre as bacias hidrográficas do Orenoco, Amazonas e Prata e a transposição da barragem de Itaipu. Na primeira seção faço considerações sobre a integração de bacias, com destaque para as alternativas de construção de canais e os potenciais ganhos ambientais frente à atual ênfase no modal rodoviário. Na segunda seção analiso relatório do Instituto ILOS sobre a viabilidade da transposição da barragem de Itaipu, que foi apresentado à Itaipu Binacional em fevereiro de 2011. Antes das considerações finais, a terceira seção oferece, com base em proposições de Albert Hirschman, subsídios para reflexões sobre o papel dos investimentos em capital fixo social (energia e transportes, especialmente) e em atividades diretamente produtivas nos países subdesenvolvidos.

## Integração das bacias hidrográficas do Orenoco, Amazonas e Prata

Ao longo da História diferentes povos investiram na construção de canais e demais intervenções voltadas para favorecer a navegação em seus territórios. Conforme apontam Lino, Carrasco e Costa (2008), no Egito do século XIX a.C. o faraó Senusret II já havia determinado a abertura de canal entre um tributário da foz do Nilo e o mar Vermelho. Uma nova ligação entre o Mediterrâneo e o mar Vermelho teria que aguardar até o século XIX, com a abertura do Canal de Suez. Já os chineses construíram entre os séculos V a.C. e VII d.C. aquele que até hoje é o maior canal de navegação singular em funcionamento no mundo: o Grande Canal Pequim-Hangzhou, com extensão de quase 1.800 km. Trata-se da artéria vital da extensa rede hidroviária chinesa, a maior do mundo, com cerca de 124 mil km de vias navegáveis e 900 eclusas.

Na Europa, ao final do século VIII, o imperador Carlos Magno iniciou a construção de canal para ligar os rios Reno, Meno e Danúbio, que só viria a ser concluído em 1992, no âmbito da União Europeia. Com 170 km e 16 eclusas, o canal Meno-Danúbio é hoje uma das hidrovias mais navegadas do mundo. Na França destaca-se o canal Languedoc, promovido por Jean-Baptiste Colbert, a partir de projeto original de Leonardo da Vinci, ligando o rio Garonne (foz do Atlântico) ao Mediterrâneo. Já a Holanda possui a maior rede de canais proporcionalmente ao tamanho do seu território: cerca de 6.000 km de vias aquáticas para uma área de aproximadamente 41.000 km<sup>2</sup>, sendo o porto de Rotterdam o mais movimentado da Europa. Na Inglaterra merece referência a *mania dos canais*, entre 1770 e 1830, contribuindo para a industrialização acelerada do país. Atualmente a Europa continental possui aproximadamente 37 mil quilômetros de hidrovias, com cerca de 700 eclusas.

Nos Estados Unidos destacam-se o canal Erie, construído entre 1798 e 1825, com quase 600 km, e a Autarquia do Vale do Tennessee, criada em 1933, paradigmática ao tomar uma bacia hidrográfica inteira como área de planejamento para o desenvolvimento. Atualmente os Estados Unidos dispõem de uma das mais eficientes redes hidroviárias do mundo, com 47 mil km e 250 eclusas. Merece referência ainda o canal do Panamá, que apesar de não estar em território estadunidense, foi construído para atender aos objetivos geopolíticos deste país, viabilizando eficiente conexão entre os oceanos Pacífico e Atlântico.

Tais exemplos internacionais deveriam servir de estímulo para o aproveitamento das potencialidades hidroviárias sul-americanas. Afinal, conforme pode ser visualizado no mapa a seguir, quando forem conectadas as bacias do Orenoco, Amazonas e Prata, serão cerca de 50 mil quilômetros de vias navegáveis integrando os países sul-americanos. Apenas o traçado principal, que inclui os rios Orenoco, Negro, Amazonas, Madeira, Mamoré, Guaporé, Paraguai, Paraná e Prata, apresenta extensão de cerca de 9.800 km.

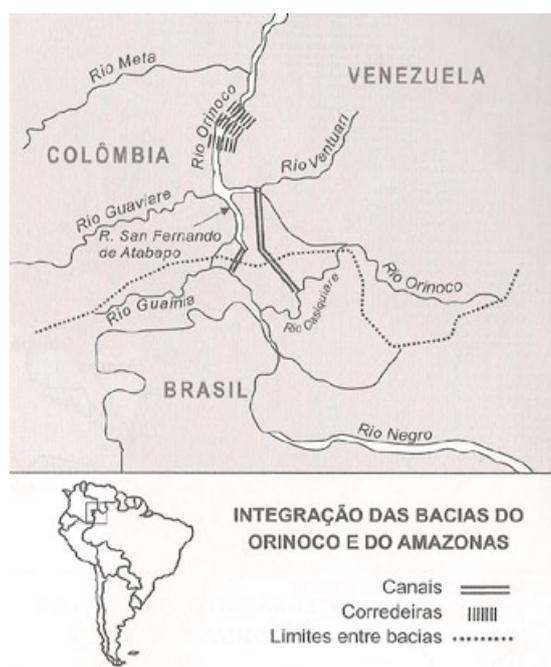
### Mapa 1: Bacias Hidrográficas dos rios Orenoco, Amazonas e Prata



Fonte: Estellano, 2000, p.17.

Duas são as intervenções principais a serem realizadas. A primeira, ligação Orenoco-Amazonas, demanda construção de canais, além de dragagem e obras de retificação relativamente simples. No mapa a seguir são indicados os canais com potencial para conectar os rios Orenoco e Negro, este último já fazendo parte da Bacia do Amazonas.

### Mapa 2: Integração das Bacias do Orenoco e do Amazonas



Fonte: Pereira, 2007, p.336.

Já a ligação entre as bacias do Amazonas e do Prata é mais complexa. Sua viabilidade foi anunciada em 1771, quando o governador da província de Mato Grosso e Cuiabá, D. Luís Pinto de Souza Coutinho, fez passar um barco de 12 remos do rio Alegre, afluente do Guaporé, ao Aguapeí, afluente do Paraguai. A travessia foi feita por terra, com uso de carro de bois. Seu sucessor, D. Luís e Albuquerque Melo Pereira e Cáceres, chegou a iniciar a abertura de canal entre os dois rios, mas a empreitada fracassou porque o nivelamento saiu errado e o canal do rio Alegre ficou muito alto. (LINO, CARRASCO e COSTA, 2008)

A expectativa de que os ajustes técnicos fossem realizados fez com que a integração entre estas três bacias continuasse em pauta no Brasil nas décadas seguintes, constando nos planos de viação de 1869, 1947, 1951 e 1973. Mais recentemente, os primeiros estudos da Corporação Andina de Fomento (CAF) e da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) incluíram o Orenoco-Amazonas-Prata como um dos principais eixos de integração física da América do Sul. No entanto, a IIRSA posteriormente deixou de lado esta perspectiva, o mesmo ocorrendo com o brasileiro Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), divulgado em 2007.

O mapa a seguir indica os trechos de corredeiras a serem vencidas entre Porto Velho, no rio Madeira, e Guajará-Mirim, no rio Mamoré.

**Mapa 3: Integração das Bacias do Amazonas e do Prata**

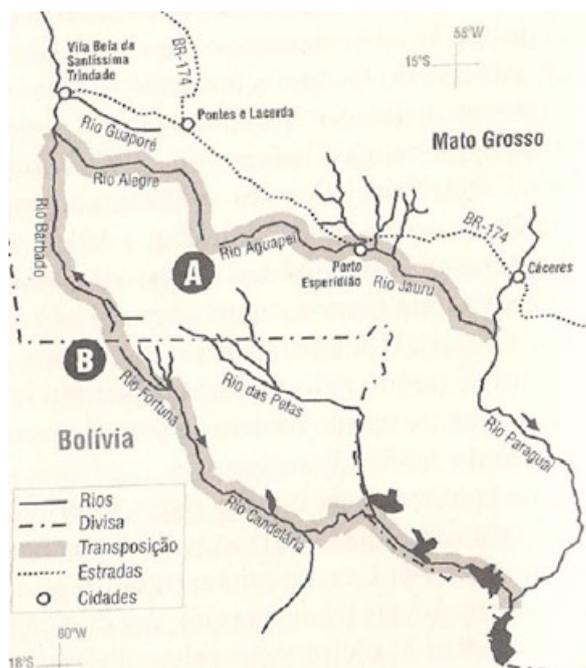


Fonte: Pereira, 2007, p.335.

A solução destas passagens está associada à construção de eclusas no chamado Complexo do Rio Madeira (formado por quatro usinas hidrelétricas: Santo Antônio, Jirau, Ribeirão e Esperança). Como tem sido recorrente no Brasil, Santo Antônio e Jirau começaram a ser construídas em 2010 sem que sejam preparadas as eclusas, o que fará com que as obras fiquem mais caras no futuro. Trata-se de problema frequente no Brasil, envolvendo visão de curto prazo que prioriza a geração de energia elétrica em detrimento da construção de vias navegáveis e indefinição entre o Ministério dos Transportes e o Ministério de Minas e Energia acerca da responsabilidade pelos custos de construção das eclusas. Ainda assim, mesmo que a um custo maior, a superação destes trechos é relativamente simples.

O mesmo mapa 3 indica duas possíveis conexões entre as bacias do Amazonas e do Prata. A primeira seria mediante a construção de canal entre os rios Arinos e Paraguai. Esta possibilidade é prejudicada pelo fato de a navegação do Paraguai só ser atualmente viável de Cáceres em direção ao sul. Já a segunda opção é a mais promissora, mediante a construção de canal entre os rios Alegre e Aguapé. Esta é também a alternativa preferencial, de acordo com estudo de Vasco Azevedo Neto (apud LINO, CARRASCO e COSTA, 2008), representado como opção A no mapa 4. O autor aventa ainda uma alternativa B, ligando os rios Barbado e Fortuna.

**Mapa 4: Alternativas de Integração entre as Bacias do Amazonas e do Prata**



Fonte: LINO, CARRASCO e COSTA, 2008, p.62.

É de fundamental importância a realização de estudos de viabilidade que atentem para as especificidades técnicas e financeiras envolvidas em cada uma dessas alternativas. Em trabalho de

campo realizado em novembro de 2010, na cidade de Corumbá, Mato Grosso do Sul, às margens do rio Paraguai, interroguei atores locais acerca das perspectivas de integração das bacias hidrográficas sul-americanas. A resposta padrão foi que isso não aconteceria tão cedo devido à oposição de setores ditos ambientalistas. Informavam os entrevistados que mesmo as mais simples intervenções destinadas a facilitar a navegação do rio Paraguai se viam obstadas por ações no Ministério Público, exigindo complexos estudos de impacto ambiental referentes a longos trechos do rio. Explicavam os entrevistados que o problema não era ser contra ou a favor do cuidado ambiental, até porque o transporte hidroviário é inegavelmente mais amigável ao meio-ambiente do que a alternativa rodoviária<sup>1</sup>. A questão, diziam, era que os órgãos ambientais e seus simpatizantes na sociedade civil não agiam para apontar soluções e sim para criar dificuldades em um círculo vicioso de exigências que muitas vezes serve apenas para gerar trabalhos de consultoria e correlatos.

Paulo Henrique, gerente da Hidronave South American Logistics, comenta<sup>2</sup>, por exemplo, que a integração entre as bacias do Amazonas e do Prata é perfeitamente viável e necessária: “Aí se abriria um leque muito interessante. Você poderia alimentar o Amazonas. Imagina você ter uma hidrovia dessa e evitar a destruição da floresta para criar gado já que você tem gado aqui? Poderia transportar madeira de extração legal. Você começa a criar uma hipótese de desenvolvimento de toda a América do Sul.” Quanto às questões ambientais, aponta o entrevistado: “no Mississipi sim o americano destruiu os rios, acabou com várias curvas, concretou um monte de margens.” No entanto, pergunta: “Será que nós não somos capazes de fazer canais de forma inteligente para evitar dano ambiental? Será que não existe tecnologia para isso? No Brasil nós temos uma cultura de que tudo é impossível. É óbvio que tem tecnologia. Aqui na hidrovia a gente cansa de tomar cacetada do pessoal do meio-ambiente. É sempre não, não e não. Todos nós somos técnicos, então vamos discutir tecnicamente. Nós temos que nos adequar ao rio e não o rio a nós. Qual é a realidade? Comboios menores, barcaças menores?”.

Certamente a saída passará pela adoção de comboios de tamanho reduzido e outros cuidados necessários com o meio-ambiente. Até porque existem compreensíveis incertezas sobre as consequências da integração entre os ecossistemas amazônico e pantaneiro, com o decorrente trânsito de espécies vivas entre os dois sistemas. Essas incertezas, no entanto, conforme apontado pelo

1 De acordo com Brasil (2008), enquanto um comboio hidroviário transporta em uma única viagem 6.000 toneladas de carga, seriam necessários para a mesma quantidade quase 3 comboios no modal férreo ou 172 carretas nas rodovias. Nas rodovias, estima-se que para transportar mil Toneladas por Quilômetro Útil - TKU são necessários 15 litros de combustível. Nas ferrovias, esse número seria de 6 litros, enquanto que nas hidrovias cairia para 4 litros. Além disso, enquanto o sistema rodoviário emite 219 g de monóxido de carbono (CO) a cada mil Toneladas por Quilômetro Útil - TKU, o ferroviário emite 104g e o sistema hidroviário 74g. Em relação à emissão de óxidos nítricos, o sistema hidroviário também é mais vantajoso. Na hidrovia, são emitidos 755 g de óxidos nítricos a cada mil TKU. No ferroviário e no rodoviário, esse número chega a 1.053 g e 1.178 g, respectivamente.

2 Entrevista realizada em Corumbá no dia 10 de novembro de 2010.

entrevistado, são passíveis de soluções. Em havendo engajamento para encontrá-las, oportunidades únicas de utilização do transporte hidroviário poderão ser viabilizadas.

Claro que em uma visão primário-exportadora este tipo de intervenção soa despropositada, pois existem outras alternativas de escoamento já estabelecidas. A razão de ser de uma iniciativa como essa só se justifica sob o prisma da integração nacional e continental. Conforme assinalado por Myrdal (1972, p.113), “o caminho da integração internacional reside na integração nacional”. Em outras palavras, a integração entre as bacias do Orenoco, Amazonas e Prata abre perspectivas de integração entre as cidades e países sul-americanos e de diversificação das atividades produtivas, favorecendo a criação de mercados internos robustos, e não apenas o mero escoamento de produtos de baixo valor agregado em direção a outros continentes. Controvérsia semelhante é recorrente quando se discute, por exemplo, a viabilidade da transposição da barragem de Itaipu. Dada sua relevância, discuto o tema na próxima seção.

## **Transposição da barragem de Itaipu**

Sabe-se que o custo de construção de eclusas aumenta quando elas são implantadas após a construção da barragem. Este ponto é relevante no caso de Itaipu, pois não foi reservada área para instalação do sistema de transposição, apesar do próprio Tratado de Itaipu estabelecer, no item 11 do Anexo B: “Obras para navegação - O Projeto incluirá as obras que forem necessárias para atender aos requisitos do tráfego de navegação fluvial, tais como: terminais e conexões terrestres, eclusas, canais, elevadores, e seus similares.” Além disso, não ficou explícito a quem caberia a responsabilidade por arcar com os custos das obras.

Enquanto no Paraguai os grandes investimentos em infraestrutura não avançam sob alegação de falta de recursos, no Brasil, conforme mencionado a pouco, a instalação de eclusas tem sido objeto de controvérsias entre o Ministério dos Transportes e o Ministério das Minas e Energia sobre qual desses órgãos deve ser o responsável por arcar com os custos. O resultado é que até agora as eclusas não foram implementadas. Enquanto isso, alguns estudos foram realizados no intuito de avaliar as melhores alternativas para a transposição da barragem.

Nesta seção faço breves considerações sobre o Relatório “Análise de Pré-viabilidade da transposição e Conexão Intermodal das Hidrovias Tietê-Paraná e Paraná-Prata”, elaborado pelo Instituto ILOS e apresentado à empresa Itaipu Binacional em fevereiro de 2011<sup>3</sup>. Este relatório se beneficia de trabalhos prévios cujas principais características são resumidas na tabela seguinte.

3 O Relatório é resultado da Cooperação Técnica Não-Reembolsável ATN/OC-11621-BR: “Estudos de Pré-Viabilidade Econômica, Técnica e Ambiental para a Conexão Hidroviária e Intermodal das Hidrovias Tietê-Paraná e Paraná-Prata”, firmada entre a ITAIPU Binacional e o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 14 de agosto de 2009. O intuito do estudo de pré-viabilidade foi diagnosticar a realidade atual e potencial da região, tanto do lado brasileiro, como do lado paraguaio e, a partir da análise desta realidade simular cenários que possibilitem avaliar as possíveis opções de transposição ou conexão das Hidrovias e assim subsidiar as autoridades do Brasil e Paraguai a definir os termos de referência para um eventual estudo completo de viabilidade das obras de navegação, conforme foi manifestado nos itens 11 e 24 da Declaração Conjunta dos Presidentes dos dois países, em 25 de julho de 2009. (ILOS, 2011)

**Tabela 1: Comparação entre estudos sobre a transposição de Itaipu**

	Projeto Archimedes: Estudos de Transposição da Barragem de Itaipu	Análise da Transposição de Itaipu	Estudo da Transposição da Barragem de Itaipu e Pólo Intermodal de Transporte do Paraná	Navegação em Itaipu-Eclusas
Autor	1) EPI Consultoria & Planejamento Ltda	GEIPOT	1) Governo do Estado do Paraná	1) Itaipu Binacional
	2) Posicionamento Consultores de Empresas		2) COPEL - Companhia Paranaense de Energia	2) Hidroservice - GCAP
	3) Hidrovia Arquitectura y Tecnología Estructural SRL			
Data da Elaboração	2009	1998	1997	1993
Concepção tecnológica	3 soluções diferentes que envolvem diferentes traçados de canais e tecnologias de eclusas e elevadores	Teve como base o estudo da Copel. Dentre 14 alternativas, analisou 2 diferentes traçados de canais com eclusas	12 alternativas diferentes de transposição conjugando planos inclinados, eclusas e elevadores mecânicos e um Pólo Intermodal	4 soluções com diferentes traçados e sistemas de eclusagem
Capacidade estimada	100 milhões ou 200 milhões de toneladas/ano	10 milhões de toneladas/anos		
Demanda estimada	42 milhões de toneladas / ano	2,5 milhões de toneladas no primeiro ano seguido de incrementos estimados entre 2% e 6% anuais	Até 3,5 milhões de toneladas / ano	
Principais impactos	Demonstra que os impactos globais do uso da hidrovia são positivos quando comparados com o impacto local no rio e os aspectos comparativos ao crédito de carbono com a substituição de caminhos por barcaças. Avalia a relação entre a navegação e a geração de energia.		Avalia que a criação de um Pólo Intermodal pode gerar benefícios sociais, econômicos e estratégicos à região.	
Investimentos previstos (1)	Entre US\$ 632 milhões e US\$ 1 bilhão	US\$ 400 milhões	Entre US\$ 150 milhões e US\$ 300 milhões	Entre US\$ 347 milhões e US\$ 401 milhões
Resultado	Transposição técnica e economicamente viável com a possibilidade de investimento privado	Transposição técnica e economicamente viável com recomendação da solução por eclusas por ser uma tecnologia mais dominada	10 das alternativas de transposição são técnicas e economicamente viáveis com a possibilidade de investimento privado	Transposição tecnicamente viável com preferência para os traçados curtos
Conhecimentos relevantes	1. Tecnologias e soluções de engenharia 2. Estudos de traçados dos canais 3. Metodologia de previsão de demanda 4. Análise financeira-metodologia de análise de receitas indiretas 5. Capacidade do sistema 6. Método de análise do balanço dos impactos socioambientais	1. Tecnologias e soluções de engenharia 2. Análise financeira do empreendimento	1. Tecnologias e soluções de engenharia 2. Metodologia de previsão de demanda 3. Capacidade do sistema	1. Tecnologias e soluções de engenharia 2. Capacidade do sistema

Fonte: Elaboração própria a partir de ILOS, 2011, Módulo I, p.15.

Obs (1): valores da época de cada estudo.

Não irei analisar cada um destes estudos separadamente, pois a tabela 1 já oferece um panorama geral satisfatório para os propósitos deste artigo. Inicialmente é preciso destacar que o relatório do Instituto ILOS não contempla novos processos produtivos que poderiam ser alavancados pela transposição. Pela metodologia adotada foram selecionados produtos que seriam mais representativos, em volume e em valor (granéis agrícolas - soja, trigo, milho, açúcar e adubos e fertilizantes; veículos; contêineres; e carga geral - alumínio e celulose), e os fluxos que teriam maior potencial para interligação hidroviária (entre o Brasil e os países do Mercosul e Chile e do Brasil e do Paraguai com outros países extra Mercosul e Chile).

A partir destas escolhas, foram consideradas quatro alternativas para transposição da barragem de Itaipu: duas por sistema de eclusas (margem direita e margem esquerda) e duas por polos intermodais (margem direita e margem esquerda). Para cada alternativa foi feita uma análise financeira<sup>4</sup> que tem por base a simulação de fluxos de caixa. Assim, como receitas foram computados os benefícios obtidos pelos embarcadores como resultado da redução de custos logísticos com a transposição. E como despesas foram computados os custos de operação e manutenção das eclusas.

Para a construção da eclusa na margem esquerda (território brasileiro) foi estimado um investimento de R\$ 3,17 bilhões, enquanto para a margem direita (território paraguaio) o investimento estimado é de R\$ 2,41 bilhões. A análise considera que o investimento é realizado sem capital próprio. São adotadas no cálculo uma taxa de empréstimo de 6,7 % ao ano, para um prazo de pagamento de 25 anos após período de carência de 10 anos, e uma taxa de desconto do fluxo de caixa de 10,25% ao ano (taxa Selic de novembro de 2010, época em que o relatório estava sendo concluído). A tabela a seguir resume os resultados encontrados.

4 No relatório usa-se a expressão análise econômica. Ressalto que deriva da confusão entre análise econômica e análise financeira a conclusão de que nenhuma das quatro alternativas analisadas pelo Instituto ILOS é considerada economicamente viável, quando o mais preciso seria dizer que nenhuma das alternativas é financeiramente viável para investidores privados interessados em obter ganhos pecuniários. Não é o caso de aprofundar esta discussão aqui. Porém, em linhas gerais, a diferença principal que gostaria de destacar é que na análise financeira consideram-se apenas os aspectos passíveis de serem valorados monetariamente em um sistema mercantil centrado na busca de lucros pecuniários. Algo totalmente diverso de uma análise efetivamente econômica, ao menos se considerarmos a tradição que remonta a Aristóteles. Este filósofo, em *A Política* e em *Ética a Nicômaco*, popularizou a expressão *economia*, cunhada no sentido da administração/gerência (*nómos*) da casa/lar/unidade doméstica familiar-produtiva (*oikos*). Assim, “uma boa economia equivalia a uma boa administração, a uma boa e ordenada gerência-governo do Lar” (CRUZ, 2002, p.41). Pela tradição aristotélica, atualmente representada pela escola cameralista de economia, a preocupação central está em disponibilizar infraestruturas que bem atendam à coletividade e resultem em relações harmônicas entre homem e espaço. Daí a proximidade desta tradição com a *ecologia* e os temas posteriormente tratados no âmbito da *geografia*.

**Tabela 2: Resumo dos resultados**

		Eclusa Margem Direita	Eclusa Margem Esquerda	Pólos Margem Direita	Pólos Margem Esquerda
Volume captado	2015	4,9 MM de Ton	4,9 MM de Ton	0,24 MM de Ton	0,24 MM de Ton
	2035	7,5 MM de Ton	7,5 MM de Ton	0,39 MM de Ton	0,39 MM de Ton
Diferença dos custos logísticos	2015	R\$ 76 milhões	R\$ 76 milhões	R\$ 2,68 milhões	R\$ 2,68 milhões
	2035	R\$ 122 milhões	R\$ 122 milhões	R\$ 4,52 milhões	R\$ 4,52 milhões
CAPEX		R\$ 2,41 bilhões	R\$ 3,7 bilhões	R\$ 64,0 milhões	R\$ 61,8 milhões
OPEX		R\$ 44,0 milhões	R\$ 53,4 milhões	R\$ 3,2 milhões	R\$ 3,09 milhões
Ganhos socioambientais (1)	2015	R\$ 8,1 milhões	R\$ 8,1 milhões	R\$ 42,3 milhares	R\$ 42,3 milhares
	2035	R\$ 13,1 milhões	R\$ 13,1 milhões	R\$ 83,4 milhares	R\$ 83,4 milhares
Ganhos socioambientais (2)	2015	134 milhões de litros	134 milhões de litros	0,52 milhões de litros	0,52 milhões de litros
	2035	208 milhões de litros	208 milhões de litros	1,01 milhões de litros	1,01 milhões de litros
Risco ambiental		Não apresenta grandes riscos	Atravessa pequeno trecho de APA (3)	Atravessa zona urbana	Não apresenta grandes riscos
Valor presente líquido	Mínimo	(R\$ 0,85 bilhões)	(R\$ 1,3 bilhões)	(R\$ 32,5 bilhões)	(R\$ 30,4 bilhões)
	Máximo	(R\$ 0,79 bilhões)	(R\$ 1,24 bilhões)	(R\$ 32,1 bilhões)	(R\$ 30,0 bilhões)

Fonte: ILOS, 2011, Módulo IV, p.61. (1): Ganhos referentes a redução do número de acidentes rodoviários e ao crédito de carbono potencial considerando o valor unitário máximo - (2): Economia de combustível em milhões de litros, não é convertido em unidade monetária este ganho já está considerado na redução de custos logísticos - (3): APA - Área de Proteção Ambiental - CAPEX = Capital Expenditure - OPEX = Operational Expenditure

A conclusão do Instituto ILOS, com base nas premissas adotadas, é que a transposição por eclusa não é viável, pois embora possa vir a captar um volume de 4,9 milhões de toneladas a partir de 2015, o investimento necessário seria muito elevado. Os pólos intermodais (que utilizam mais intensamente o modal rodoviário) necessitariam de investimento inferior, mas também não teriam se mostrado competitivos. Em se decidindo por efetivar a transposição por eclusas, a sugestão do relatório é de que seja adotada a alternativa da margem direita (território paraguaio), pois apresenta menores custos financeiros e restrições ambientais. Para os pólos intermodais, ao contrário, a alternativa margem esquerda (território brasileiro) seria a mais indicada, pois além de ser mais barata não pressupõe passagem por área urbana.

Produtos de exportação que já dispõem de corredores consolidados, como o açúcar de São Paulo e o milho e a soja da Argentina, por exemplo, não foram considerados no relatório como passíveis de serem capturados pela transposição de Itaipu. O mesmo vale para o minério de ferro de Corumbá que desce o rio Paraguai para abastecer as usinas siderúrgicas paraguaias e argentinas, não sendo considerado factível que tal minério passe a subir o rio Paraná após a viabilização da transposição de Itaipu. Raciocínio semelhante excluiu da análise o gás boliviano, que já é transportado por dutos em direção ao Brasil, o etanol, cuja concentração prevista para produção encontra-se no interior do estado de São Paulo, assim como o biodiesel, avaliado pelo relatório do Instituto ILOS como de baixa probabilidade de captação pela Hidrovia Paraguai-Paraná.

Nota-se, portanto, que a metodologia adotada pelo Instituto ILOS não se propõe a mapear os fluxos previstos para as hidrovias Paraguai-Paraná e Tietê-Paraná, mas sim os potenciais fluxos adicionais de produtos selecionados que possivelmente se manifestarão com a transposição de

Itaipu. Esta escolha metodológica se justifica na medida em que os autores do relatório investigam se as rendas resultantes dos fluxos adicionais dos produtos selecionados seriam suficientes para pagar os custos da transposição. O relatório não se propõe a captar nem quantificar benefícios outros que a transposição eventualmente poderá vir a proporcionar no médio e longo prazo, como, por exemplo, aspectos difusos relacionados ao fomento de uma rede policêntrica de cidades sul-americanas, à interiorização do desenvolvimento, à diversificação produtiva e à diversificação da matriz de transportes dos países envolvidos, atualmente centrada nas rodovias.

Os autores do relatório apontam que estes aspectos difusos podem vir a justificar a alocação de recursos pelos governos nacionais para viabilizar a transposição. Afinal, além dos produtos e volumes considerados no estudo, existiriam também aqueles que podem ser fomentados pela própria interligação hidroviária. Nas palavras dos autores:

Mesmo em um cenário onde prevalece a não viabilidade econômica do empreendimento há fatores geopolíticos relevantes a serem levados em consideração. Alguns exemplos destes fatores são os acordos internacionais que visam a um melhor relacionamento entre os países, as políticas de incentivo ao desenvolvimento do modal hidroviário, que contribuem para maior aderência com os compromissos assumidos por diversos países para redução da emissão de gases do efeito estufa, e um possível aumento da integração do continente sul americano, que pode ser alavancado pela interligação hidroviária.

Em vistas destes argumentos, uma análise que deveria ser aprofundada é sobre as fontes do financiamento de capital para este investimento e a possibilidade dos governos assumirem papel viabilizador do empreendimento, algo que foge ao escopo deste estudo.

O investimento total estimado para a transposição é de 2,4 bilhões de reais [transposição por eclusas do lado paraguaio]. Entretanto, confrontando com os volumes captados, este investimento seria economicamente viável caso fosse 70% mais baixo, 700 milhões de reais. Dessa forma, o entendimento é que caso haja possibilidade de o governo assumir 1,7 bilhões de reais como forma de prover os benefícios geopolíticos da interligação hidroviária o empreendimento se apresentaria viável sem a necessidade de manter subsídios perenes à hidrovia. Uma ação governamental desta natureza pode representar um investimento nos benefícios geopolíticos e socioambientais da transposição ou até mesmo um custo a fundo perdido na construção de um sistema que, mais apropriadamente, deveria ter sido construído em conjunto com a obra da barragem. (ILOS, 2011, Relatório Executivo, pp.30-31)

Assim, em poucas palavras, o relatório acaba concluindo exatamente o oposto daquilo que havia sugerido ao sentenciar a inviabilidade econômica das quatro alternativas estudadas. Afinal, é evidente que uma intervenção deste porte só pode ser efetivada por governos. Se fosse algo de interesse meramente privado, certamente já teriam surgido investidores dispostos a assumir o empreendimento. Importante destacar também que pela metodologia adotada foram assumidas taxa de empréstimo de 6,7 % ao ano e taxa de desconto do fluxo de caixa de 10,25% ao ano. São taxas excessivamente altas, que só fazem sentido em um raciocínio de investimento privado

pautado pela busca de ganhos pecuniários. Em sendo esta uma intervenção típica de governo, pode-se perfeitamente adotar a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, atualmente em torno de 6% ao ano e utilizada pelo Governo Brasileiro para a avaliação de projetos de grande vulto, seguindo recomendação da Comissão de Monitoramento e Avaliação - CMA, instituída pelo Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008.

Além disso, mesmo aceitando a quantia de 1,7 bilhão de reais como a conta a ser coberta pelos governos, basta lembrar que este montante se torna quase irrelevante quando o comparamos aos mais de 230 bilhões de reais por ano que somente o governo brasileiro paga atualmente para remunerar os compradores dos seus títulos públicos.

A distinção acerca da viabilidade ou não da transposição, a partir da metodologia adotada, restringe-se, portanto, ao ponto de vista da perspectiva de redução de custos de frete para beneficiar os interesses de agentes econômicos já estabelecidos. Neste artigo considero tais agentes como usuários potenciais nos anos imediatamente seguintes à transposição. Entendo não ser adequado, no entanto, supor que os aspectos difusos acima mencionados possam vir a ser satisfatoriamente incorporados por alguma modelagem matemática pretensamente capaz de arbitrar a viabilidade ou não de intervenções de infraestrutura como a transposição de Itaipu. A questão que se desdobra refere-se a como decidir se determinada intervenção deve ou não ser priorizada frente a outras alternativas de alocação de recursos. Este ponto é abordado na próxima seção sob ótica baseada nas reflexões de Albert Hirschman (1958).

## **Investimento na ótica de Albert Hirschman**

Para responder a questão a pouco formulada precisaríamos, em termos macroeconômicos, entrar em uma discussão teórica sobre a natureza da moeda e do gasto público, o que fugiria ao escopo do presente artigo. Registro apenas que no senso comum difundiu-se incrível confusão sobre a natureza dos gastos públicos, como se estes fossem regidos pela mesma lógica de um orçamento familiar. O fato primordial de que uma família não emite sua própria moeda passa despercebido aos que acreditam no discurso do equilíbrio orçamentário. Muito embora certo equilíbrio deva ser buscado especialmente para evitar endividamentos desnecessários, há que se ter em mente que as moedas não são meros instrumentos para facilitar trocas privadas. Elas são manejadas pelos Estados nacionais para viabilizar seus objetivos de desenvolvimento, assim como o fazem com seus orçamentos<sup>5</sup>.

Ainda assim, mesmo que superemos a controvérsia macroeconômica que confunde orçamento público com orçamento familiar, é possível indagar sobre como decidir quais investimentos devem

5 O leitor interessado em aprofundar esse ponto pode fazê-lo conhecendo a teoria das Finanças Funcionais difundida por Abba Lerner desde a década de 1940 e problematizada recentemente por trabalhos como Wray (2003) e Santos (2005).

ou não ser priorizados. Entendo, contudo, que essa pergunta não tem uma resposta matemática. São tantas as variáveis envolvidas que é simplesmente impossível incorporá-las em um modelo econométrico ou outro qualquer, sem que usemos tal artifício meramente para tentar legitimar escolhas previamente já feitas. Decisões como essas resultam de pressões sociais que se impõem em um mosaico complexo de interesses públicos e privados.

Evidente que incremento relevante de atividades produtivas deve ser esperado como consequência de investimentos em transportes e energia para que estes sejam realizados. Por isso é importante analisarmos as potenciais ampliações e diversificações produtivas decorrentes da maior oferta de serviços de transportes. Afinal, conforme assinalado por Hirschman (1958, p.19), “o desenvolvimento não depende tanto de encontrar ótima confluência de certos recursos e fatores de produção, quanto de provocar e mobilizar, com propósito desenvolvimentista, os recursos e as aptidões, que se acham ocultos, dispersos ou mal empregados”. Em vez de se concentrar exclusivamente na união de escassos recursos, tais como o capital e a atividade empreendedora, seria mais adequado procurar pressões e processos de incentivo que farão eclodir e mobilizar estes recursos. “Considerá-los irremediavelmente escassos e planejar a distribuição de recursos nesta base pode ter o sentido de estrangular o desenvolvimento” (HIRSCHMAN, 1958, p.21).

Central na análise de Hirschman é o investimento, que desempenha simultaneamente três papéis: gerar renda; criar capacidade; e regular investimentos adicionais. Isto é, o investimento aumenta a capacidade e, se a economia se expande de modo tal a acomodar essa capacidade, o rendimento adicional, baseado na capacidade desenvolvida, redundará em maiores economias, que, por seu turno, permitirão investimentos adicionais. Assim, “o efeito completo do investimento é, portanto, o mecanismo essencial através do qual novas energias são canalizadas para o processo de desenvolvimento e pelo qual o círculo vicioso, que parece confiná-lo, pode ser desfeito. Dar o máximo de desempenho a este efeito deve ser por isso o primeiro objetivo da política desenvolvimentista” (HIRSCHMAN, 1958, p.73). O autor ressalta ser possível que o efeito completo do investimento perca importância à medida que a economia alcance níveis mais altos de desenvolvimento:

Novos investimentos não mais encaminharão necessariamente à uma cadeia de novos investimentos correlatos, uma vez que a economia esteja bem torneada, com todas as atividades perfeitamente malhetadas entre si. É essa possivelmente a razão por que a análise da qualidade completa ficou relegada pela teoria econômica a microprocessos de equilíbrio parcial; no que toca aos países subdesenvolvidos, porém, merece um lugar de honra em qualquer análise macroeconômica do processo de desenvolvimento. (HIRSCHMAN, 1958, p.74)

Importante ressaltar que Hirschman (1958, p.108) entende o processo de desenvolvimento como uma cadeia de desequilíbrios: “nosso objetivo deve ser antes *conservar* do que eliminar os dese-

quilíbrios” (...) “o papel da política desenvolvimentista é conservar as tensões, as desproporções e os desequilíbrios”. Segundo ele, “a seqüência que *afasta do equilíbrio* é exatamente uma norma ideal de desenvolvimento, em nosso ponto-de-vista; pois, cada movimento da série é induzido por um desequilíbrio prévio e gera, por sua vez, um novo desequilíbrio, que exige uma nova movimentação”. Em outras palavras: o progresso isolado de um setor é possível, porém só por um período limitado; se não se pretender abafá-lo, deve-se fazer acompanhar de progresso em outra parte qualquer. Portanto, comparar os aumentos de produtividade resultantes de dois planos – por exemplo, de educação e transportes – é um problema insolúvel, não só na prática, como na teoria. Assim, “a questão da prioridade deve ser resolvida na base da avaliação comparativa do ímpeto com que o progresso de um destes setores induzirá o desenvolvimento do outro” (HIRSCHMAN, 1958, p.125).

Não há, contudo, uma regra pronta a ser aplicada em qualquer contexto espacial: **“as seqüências eficientes variarão muito de uma região a outra e de um a outro país, dependendo da localização e da persistência das principais dificuldades do desenvolvimento”** (HIRSCHMAN, 1958, p.131, grifo meu).

Dito isso, há que se destacar a distinção feita pelo autor entre *capital fixo social* (CFS) e *atividades diretamente produtivas* (ADP). Ao CFS corresponderiam os serviços básicos mantidos ou regulados pela Administração Pública, sem os quais as atividades primárias, secundárias e terciárias não podem funcionar. Num sentido amplo, incluiriam todos os serviços públicos, desde a justiça e a ordem, a educação e a saúde pública, até os transportes, comunicações, suprimento d’água e de energia, sistemas de irrigação e drenagem etc. Num sentido mais restrito, aponta Hirschman, o núcleo do conceito refere-se aos transportes e energia: instalação de portos, ferrovias, sistemas hidrelétricos etc. Sendo que seus benefícios não são de simples apreensão:

**O investimento no CFS é defendido não pelo seu efeito direto sobre a produção final, e sim porque permite e, de fato, incita a instauração de ADP.**

O transtorno do CFS – ou é o seu vigor? – é que ele é impermeável aos critérios de investimento que se destinam a trazer alguma racionalização aos planos desenvolvimentistas. O computo das razões capital-produção apresenta, com freqüência, dificuldades estatísticas quase insuperáveis (como no caso das ferrovias) e é, além do mais, considerado, de qualquer maneira, desnorteante, em virtude do efeito ignífero que se espera ter o investimento de CFS sobre ADP. Conseqüentemente, **o investimento de CFS é sumamente uma questão de fé na potência desenvolvimentista de um país ou de uma região.** (HIRSCHMAN, 1958, p.133, grifos meus)

Tal constatação implica no reconhecimento de que existem dificuldades cruciais para se fazer avaliações objetivas sobre a pertinência de projetos de investimento. Ainda assim, mesmo correndo-se o risco de equívocos, Hirschman (1958, p.134) ressalta que “instalações portuárias, ferrovias

e até centrais elétricas subutilizadas nem aproximadamente representam o mesmo problema administrativo e de relações públicas que uma fábrica pouco produtiva, ou que tem prejuízos em razão da procura insuficiente”, pois geralmente se trata de “investimento diversificado no desenvolvimento geral da economia, antes que no desenvolvimento de uma atividade específica”.

Hirschman (1958, p.135) esclarece: “não resta absolutamente qualquer dúvida de que o investimento CFS é *essencial* ao desenvolvimento econômico”. Todavia, a questão que lhe interessa é “*até que ponto o investimento CFS lidera ou acompanha o investimento ADP*”. A resposta, segundo ele, não é simples, podendo tanto uma quanto outra sequência serem convenientes de acordo com as circunstâncias. Naturalmente algum investimento em CFS se faz necessário para viabilizar investimentos em ADP: o acesso a uma área por via marítima, terrestre, férrea ou aérea é indispensável antes que outras atividades econômicas possam ali desabrochar. Assim, com a expansão de CFS a produção de ADP torna-se menos custosa e um aumento de ADP pode se manifestar. Com a ampliação das atividades diretamente produtivas os produtores em algum momento tendem a perceber que obterão melhores ganhos com a instalação de maiores facilidades de CFS. Resulta daí que pressões para investimentos em CFS possivelmente se manifestarão, induzindo a sequência dessa cadeia de investimentos.

Dois aspectos são importantes retermos da análise de Hirschman. O primeiro é que o desequilíbrio fundamenta as sequências de investimentos. Em outras palavras, a verdadeira escassez dos países subdesenvolvidos não reside nos recursos, e sim na capacidade de trazê-los à cena. Portanto, CFS e ADP não podem se expandir num tempo único e simultâneo. Ao contrário, as decisões de investimento em um ou outro devem responder à esse desequilíbrio de forças, que tensiona para que os investimentos de um lado estimulem os investimentos do outro. Espera-se que a capacidade excessiva de CFS, produzindo acima da procura, crie esta procura ao atrair para o país, a região, ou a cidade os investidores em ADP. Se, por seu turno, permite-se ou faz-se ADP passar à frente de CFS, fortes pressões se estabelecem para a provisão de CFS, no período subsequente. “Assim, o desenvolvimento equilibrado de CFS e ADP não só é inatingível nos países subdesenvolvidos, como pode até não ser uma política desejável, porque não promove os incentivos e as pressões que fomentam este *dividendo* das decisões de investimento induzido” (HIRSCHMAN, 1958, p.141).

Hirschman (1958, p.146) sugere que dotar um país subdesenvolvido de uma rede ferroviária de primeira categoria, de amplo sistema hidrelétrico e de facilidades de irrigação não garante que as atividades agrícolas e industriais se expandirão na esteira desses melhoramentos. Por isso, o menos arriscado e mais econômico seria garantir o funcionamento destas atividades diretamente produtivas, mesmo que mediante subsídios que compensem as deficiências de infraestrutura, permitindo que as pressões que se seguem determinem o dispêndio apropriado para CFS e sua localização. E aqui temos o segundo aspecto central a ser retido da obra de Hirschman: cabe ao Estado não somente prover a infraestrutura de transportes e energia, como também incentivar as atividades diretamente produtivas que demandarão, no futuro, novos investimentos em transpor-

tes e energia. Neste particular, o do ativismo de Estado na promoção das atividades produtivas, é recomendável ao leitor não familiarizado com esta literatura debruçar-se também sobre as obras seminais de autores como List (1841), Myrdal (1956) e Chang (2004). Os três abordam a temática com base nas práticas adotadas ao longo do tempo pelas nações que vieram a ser tidas como desenvolvidas, e não com base no material de propaganda que seus governos estimularam nos momentos em que, já dispendo de satisfatória estrutura produtiva, passaram a propagar teses livre-cambistas para justificar trocas desiguais entre regiões e países centrais e periféricos.

Estes autores lembram que o progresso econômico não se manifesta em toda parte ao mesmo tempo e que, uma vez que ele surja, forças poderosas promovem a concentração espacial do desenvolvimento em torno dos pontos originários iniciais. Daí a necessidade de se fomentar polos de desenvolvimento distribuídos espacialmente. Hirschman, no entanto, nos faz um alerta de particular interesse quando aponta que os países subdesenvolvidos costumam dispersar espacialmente seus investimentos em grande número de pequenos projetos incapazes de oferecer as condições necessárias para o surgimento de polos de desenvolvimento. Ele atribui essa característica ao que chama de *imagem grupal da transformação*, isto é, o fato de se conceber o progresso econômico como uma força que devesse afetar igualmente todos os membros e setores da comunidade. “Onde quer que essa idéia prevaleça, os governos não estão preparados nem dispostos a fazer a seleção das prioridades e seqüências, que constituem a essência dos planos desenvolvimentistas”<sup>6</sup> (HIRSCHMAN, 1958, p.286).

Escolhidas as localizações desejadas para os polos de desenvolvimento, faz-se necessário, de acordo com Hirschman, fomentar a instalação de indústrias que apresentem encadeamentos para trás e para frente. Os encadeamentos para trás correspondem à cadeia retrospectiva: cada atividade econômica não-primária induzirá tentativas de suprir, através da produção interna, os insumos indispensáveis para aquela atividade. Já os encadeamentos para frente correspondem à cadeia prospectiva: toda atividade que por sua natureza não atenda exclusivamente às procuras finais induzirá a tentativas de utilizar a produção como insumo em atividades novas. Segundo ele, a falta de interdependência e de encadeamento é uma das características mais típicas dos países subdesenvolvidos.

Naturalmente outras abordagens poderiam ser acionadas para dotar de maior complexidade as questões aqui tratadas. No entanto, para os propósitos deste artigo, considero que as percepções de Hirschman aqui resumidas são suficientemente convidativas para um debate mais apurado

6 Segundo Hirschman (1958, pp.286-287): “Quando se difunde a sensação de que é um erro o tratamento preferencial, ainda que temporário, dispensado a algumas regiões, o governo pode julgar perigoso, do ponto de vista político, não levar em consideração este fator. Finalmente, a forma dispersiva pode encontrar explicação em certas carências que, geralmente, afetam os países subdesenvolvidos. A elaboração dos inúmeros projetos de pequena monta, em que, tipicamente, se divide o investimento público quando predomina esta norma, requer relativamente pouco talento para planejamento e engenharia, enquanto que os grandes planos de energia elétrica, transporte ou indústria básica exigem muito maior capacidade do que aquela de que normalmente pode o governo dispor.”

sobre o julgamento da viabilidade de investimentos em infraestrutura do que o atualmente preva-  
lecente em uma época marcada pelo ideário neoliberal.

## **Considerações finais**

As áreas cortadas pelos rios mencionados neste artigo desfrutam de ampla disponibilidade de energia elétrica, minério de ferro de Corumbá, gás boliviano, terras férteis e facilidades de navegação que conectam o interior às áreas mais populosas e industrializadas do continente. No presente artigo tratamos da temática hidroviária, destacando duas intervenções que, em uma ótica desenvolvimentista, na linha proposta por Hirschman, apresentam elevada expectativa de contribuição para o desenvolvimento regional. A integração entre as bacias do Orenoco, Amazonas e Prata, se realizada com os devidos cuidados ambientais, pode vir a contemplar amplos segmentos dos povos sul-americanos. Já a construção das eclusas de Itaipu pode contemplar interesses imediatos de produtores e consumidores brasileiros e paraguaios.

Entendo que não se tratam de interesses excludentes, e sim complementares. Todavia, tal distinção se faz necessária por uma questão prática. Afinal, havendo acordo de quais são os investimentos que atendem prioritariamente os interesses de brasileiros e paraguaios, espera-se que lideranças destes dois países se engajem em entendimentos bilaterais visando definir de forma compartilhada as responsabilidades pelos investimentos necessários. Já a integração entre as bacias do Orenoco, Amazonas e Prata demanda entendimentos multilaterais entre o conjunto de países sul-americanos, o que implica no compartilhamento de responsabilidades, especialmente financeiras.

A integração entre estas bacias, embora não seja tida como tão consensual e factível de ser realizada nos próximos anos quanto a construção das eclusas de Itaipu, ao menos amplia, para o médio e longo prazo, as perspectivas de interiorização de um modelo de desenvolvimento orientado por relações harmônicas com o meio ambiente, particularmente no que se refere aos modais de transportes. Em outras palavras, seguindo a terminologia proposta por Hirschman, as atividades diretamente produtivas atualmente existentes no entorno da barragem de Itaipu já se encontram suficientemente estruturadas para motivar a ampliação do capital fixo social aqui representado pela construção de eclusas.

Na medida em que tais investimentos forem realizados, de preferência em conjunto com a ampliação da malha ferroviária, haverá forte estímulo para a instalação, no interior do continente, de novas atividades produtivas. Até que chegará um momento, provavelmente dentro de algumas décadas, em que as atividades diretamente produtivas pressionarão para uma nova rodada de investimentos nos sistemas de transportes que viabilize a integração entre as bacias hidrográficas do Orenoco, Amazonas e Prata. Em que momento isso acontecerá é impossível prever, pois se trata de dinâmica sócio-espacial com inúmeras variáveis. Ainda assim, analisando as características

físicas e a dinâmica da ocupação espacial sul-americana, é natural que o anseio de integração e a ampliação das trocas comerciais e culturais entre os povos venham a pressionar por novos investimentos em transportes, energia e nas atividades diretamente produtivas. Daí a importância de que sejam feitos e atualizados estudos de viabilidade que não se pautem meramente por critérios mercantis de busca por lucros pecuniários. A leitura de autores seminais como Hirschman em muito poderá contribuir para que servidores públicos de carreiras ligadas a planejamento e orçamento encontrem subsídios para reflexão distintos daqueles atualmente predominantes entre os consultores e acadêmicos contratados para julgar a viabilidade de intervenções como as mencionadas neste artigo.

## Referências bibliográficas

BRASIL. **Relatório das Hidrovias Brasileiras – Um novo tempo para as hidrovias**. Brasília: ANTAQ, 2008.

CRUZ, Murillo. **Por que os grandes pensadores econômicos (não ortodoxos) não são ensinados nas faculdades de Economia?** *Oikos* 1(1), pp.39-68, 2002.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

ESTELLANO, Gualberto Ruiz. **Diagnóstico del Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur (DITIAS). Modo Fluvial (Cuenca del Plata)**. Montevideo: Asociación Latinoamericana de Integración, septiembre de 2000.

HIRSCHMAN, Albert. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960 [1958].

ILOS, Instituto. **Análise de Pré-viabilidade da transposição e Conexão Intermodal das Hidrovias Tietê-Paraná e Paraná-Prata**. Relatório apresentado a Itaipu Binacional, 2011.

LINO, Geraldo, CARRASCO, Lorenzo e COSTA, Nilder. **A hora e a vez das hidrovias: estradas para o futuro do Brasil**. Rio de Janeiro: Capex Dei, 2008.

PEREIRA, Carlos Patrício Freitas. **Geopolítica e o Futuro do Brasil: Amazônia Ocidental e Pantanal. Comunidade Sul-Americana**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2007.

SANTOS, Gustavo. **Uma Releitura da Teoria das Finanças Funcionais**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

WRAY, L.Randall. **Trabalho e Moeda Hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contratempo, 2003.

ZUGAIB, Eliana. **A Hidrovia Paraguai-Paraná.** Brasília: Funag, 2006.

# Impactos fiscais e distributivos do regime próprio dos funcionários públicos do governo federal<sup>1</sup>



## *Fiscal and Distributive Impacts of the the Federal Government Public Pensions*

**Oliveira Alves Pereira Filho** <oliveira.ap.filho@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento, Doutorando em Economia (UnB) e ex-Chefe de Gabinete da Secretaria de Políticas de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF, Brasil.

**Recebido** 29-jul-2011 **Aceito** 11-set-2011

**Resumo** Este levantamento buscou expor algumas questões de cunho fiscal e distributivo subjacentes ao RPPS Federal, como forma de buscar atenção técnica e política para a proposta, ainda pendente de regulamentação, que prevê a instituição de um regime de previdência complementar em caráter de capitalização para os servidores públicos civis federais. Verificou-se que no decorrer dos anos o RPPS acumulou distorções e desequilíbrios que eclodiram e adentraram a agenda dos formuladores de políticas públicas após o fim do processo inflacionário dos anos 90. Nesse sentido, as reformas de 1998, 2003 e 2005 lograram relativo êxito no controle do então crescente déficit do RPPS e na busca por maior racionalidade no mesmo, contudo tal despesa se estabilizou ainda num patamar muito elevado quando a comparamos com os demais itens de gasto do Governo Federal. Adicionalmente a esse problema fiscal, enfatizou-se também que o RPPS federal traz consigo um alto componente de regressividade, pois custeia benefícios previdenciários bem acima da renda média do trabalho para um seleto grupo de funcionários públicos. Por fim, defendeu-se que a principal forma de se enfrentar tais distorções (fiscais e distributivas) é pela convergência de longo prazo entre o RPPS e o seu co-irmão do setor privado, o RGPS, a qual só se iniciará depois que houver a instauração do fundo de previdência complementar dos servidores públicos, conforme consta do Projeto de Lei nº 1992/2007.

**Palavras-chave** RPPS, previdência complementar, déficit, setor público, equidade.

1 As ideias expressas neste texto representam posicionamentos apenas do autor e não das instituições referenciadas.

**Abstract** *This survey exposes some fiscal and distributional problems underlying the federal RPPS, especially which concerns the creation of a supplementary pension scheme for civil service employees. It was found that over the years, the RPPS accumulated distortions and imbalances that hatched and entered the agenda of policy makers after the end of inflation of 90 years. In this sense, the reforms of 1998, 2003 and 2005 have achieved relative success in controlling the growing RPPS's deficit and improving rationality on it, but such spending has stabilized at a level too high when compared with other spending items of Federal Government. In addition to this fiscal problem, is also emphasized that the federal RPPS component carries a high regressive standard. Finally, we advocated that the main way to face such distortions (fiscal and distributive) is the long-term convergence between the RPPS and his co-brother of the private sector, RGPS, which will begin only after the establishment of the pension fund for civil servants.*

**Key-words** *RPPS, complementary security, deficit, public sector, equity.*

## Considerações iniciais

No Brasil o tema previdência social foi tratado pela Constituição Federal de 1988 – CF 88 como uma espécie do gênero “Seguridade Social”, que ainda inclui, conforme previsto em seu art. 194, Assistência Social e Saúde. A Carta Magna ainda trouxe, resumidamente: i) equiparação dos benefícios urbanos e rurais; ii) diversificação da base de financiamento da Seguridade Social, com inclusão do lucro e do faturamento; e iii) piso unificado igual a um salário mínimo para todos os benefícios previdenciários e assistenciais. As repercussões desse reorientado foco social, dada sua complexidade e extensão, não serão objeto deste breve levantamento, no entanto, cumpre estabelecer que o ordenamento jurídico aplicado à estrutura da previdência brasileira fundamenta-se em torno de 4 situações, a saber:

- Regime Geral de Previdência Social – RGPS (INSS);
- Regime Próprio dos Servidores Públicos Cíveis – RPPS Civil;
- Regime Próprio dos Servidores Militares – RPPS Militar; e
- Regime de Previdência Complementar – RPC.

No tocante à previdência do setor público civil, foco principal deste estudo, esta engloba, de acordo com o art. 40 da CF 88, redação dada pela Emenda Constitucional – EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003, todos os níveis de governo, bem como todos os Poderes e não faz distinção entre os diversos tipos de servidores existentes, incluindo no mesmo regramento também os magistrados e os membros do Ministério Público:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previ-

dência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Em termos históricos, o RPPS pré EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, possuía diversas características marcantes (algumas delas ainda vigentes) dentre as quais cabe destacar: i) filiação obrigatória; ii) benefício definido (igual a última remuneração); iii) fonte de recursos provenientes do Orçamento Público para um sistema de repartição simples<sup>2</sup>; e iv) administração inteiramente estatal.

Ainda nesse sentido, era traço marcante da gênese desse regime o seu entrelaçamento com a despesa de pessoal, sendo em verdade uma continuação desta, pois, amparada nos ideais de um Estado paternalista, garantia-se aos servidores públicos uma aposentadoria não como um direito verdadeiramente previdenciário, fundamentado em um período contributivo para sua aquisição, e sim numa espécie de renda vitalícia legitimada simplesmente pelo vínculo existente durante o período produtivo, sem custos, mesmo que parciais, para o funcionário público beneficiário. De acordo com a publicação do Ministério da Previdência Social denominada “Panorama da Previdência Social Brasileira” (BRASIL, 2007, p.45), a participação do servidor no RPPS da União restringia-se apenas ao financiamento dos benefícios garantidos aos seus dependentes, com destaque para o benefício de pensão por morte, o que representou ao longo dos anos uma contribuição aproximada de 6% do salário do servidor<sup>3</sup>.

Com o fim do período inflacionário, que permitia ao Governo Federal, simultaneamente, financiar-se mediante o chamado imposto inflacionário e ocultar suas reais necessidades fiscais de financiamento (contornadas até então com mecanismos como taxas de juros negativas, maior indexação da receita em comparação com a da despesa, contingenciamentos orçamentários e repressões fiscais), os ônus financeiros advindos dos vícios de origem e da má gestão do RPPS passaram a compor a agenda de discussão fiscal, dado o seu crescente e inegável impacto sobre o orçamento público (importa lembrar que a mesma “visibilidade” também foi dada ao RGPS e, em menor medida, aos funcionários militares).

Nesse contexto, as alterações estruturais trazidas pela referida EC nº 20/1998 (e também pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998) inauguraram um ponto de inflexão no Regime ao buscarem

- 2 Baseia-se na solidariedade entre gerações de participantes de um dado sistema previdenciário, ou seja, as contribuições dos integrantes desse regime, empregados e empregadores, são utilizadas para o pagamento das aposentadorias, pensões e demais benefícios atuais. No caso da Previdência Social, o Tesouro Nacional deve complementar financeiramente o sistema, caso as contribuições não sejam suficientes para cobrir os benefícios.
- 3 Cabe ressaltar que esse mesmo sistema ainda é vigente no caso dos militares, ou seja, a remuneração dos militares na inatividade (reformados e da reserva) é total e integralmente custeada pelo Tesouro Nacional, sem contribuição, mesmo que parcial, dos mesmos (inciso X, § 3º, do Artigo 142, da CF 88). As contribuições vertidas pelos militares referem-se apenas a benefícios de pensão (7,5%) e fundo de saúde (3,5%).

racionalizar o RPPS, almejando-lhe um caráter realmente previdenciário ao, por exemplo, tornar patente a obrigatoriedade do caráter contributivo, bem como do equilíbrio financeiro e atuarial. A essa reforma seguiram-se outras também com o intuito principal de tornar o RPPS viável e menos oneroso para as finanças públicas atuais e para as gerações vindouras, onde destacam-se aquelas constantes das ECs nº 41/2003 e 47/2005, cujas principais inovações são sintetizadas a seguir<sup>4</sup>:

- I. mudança da base de cálculo das aposentadorias e das pensões;
- II. teto para aposentadorias e pensões;
- III. possibilidade de previdência complementar para os servidores públicos;
- IV. contribuição sobre aposentadorias e pensões;
- V. regras de transição para aposentadorias por tempo de contribuição;
- VI. fim da paridade entre ativos e inativos/pensionistas;
- VII. definição de regra de reajuste de aposentadorias.

Em verdade, mais do que rever todas as alterações legais pelas quais passou o RPPS federal, importa-nos neste estudo apenas indicar algumas das questões de cunho fiscal e distributivo subjacentes ao atual formato do mesmo, a partir do que esperamos conseguir atrair as atenções para o necessário debate em torno de uma das alterações promulgadas pela EC nº. 41/2003, notadamente aquela que previu para o RPPS a instituição de um regime baseado em dois pilares: uma parcela ainda calcada no padrão de repartição simples e limitada ao teto do RGPS (atualmente em R\$ 3.689,66) e um complemento formado por previdência complementar (pendente de regulamentação) em caráter de capitalização, oferecendo aos seus participantes planos de benefícios somente na modalidade contribuição definida, entre outros pormenores constantes do Projeto de Lei nº 1992/2007 em tramitação no Congresso Nacional.

É nesse contexto e com esse objetivo que este estudo se separa, além desta breve introdução, em mais três seções que tratarão, respectivamente, da questão fiscal advinda da existência do RPPS federal, das implicações deste em termos distributivos e da proposta existente para a instituição de uma previdência complementar para o servidor público civil da União. O presente levantamento conta ainda com uma última seção, a qual sumariza os entendimentos desenvolvidos.

4 Para um aprofundamento nessas alterações constitucionais, vide BRASIL (2006).

## O RPPS da União e o seu Financiamento Fiscal

Conforme explicitado na seção anterior, os aspectos contributivos e previdenciários do RPPS Federal são uma inovação recente, trazidos e mantidos no ordenamento jurídico brasileiro pelas ECs nº 20/1998, 41/2003 e 47/2005. A interpretação da renda dos servidores públicos na inatividade como uma decorrência do contrato de trabalho acarretou, grosso modo, seguidos aportes à manutenção e sustentabilidade do regime em questão, refletindo em verdade a atribuição do risco na manutenção dos benefícios desses funcionários inteiramente ao Tesouro Nacional, independente das mudanças demográficas que se fizeram sentir na sociedade brasileira em tempos recentes e/ou dos sobressaltos fiscais a que a economia pública está e sempre esteve sujeita. Dessa forma, muitos fatores conspiravam para o correto entendimento e acompanhamento desse tipo de despesa nos diversos orçamentos públicos<sup>5</sup>.

No caso específico da União, os desequilíbrios fiscais em gestação no âmbito do seu RPPS só puderam ser amplamente diagnosticados e elevados à condição de política pública relevante de ser debatida após o controle do processo inflacionário crônico que assolou nosso país. Iniciou-se então um novo ciclo em que a existência do RPPS passou a ser vista dentro do conjunto das contas públicas, analisando-se e questionando-se até que ponto a existência de tal regime impactava o equilíbrio financeiro federal, bem como suas repercussões no quadro de estabilidade macroeconômica que ali se almejava iniciar.

Nesse sentido, podemos verificar, por meio da Tabela 1, que a importância do RPPS no âmbito das contas públicas não deve ser subestimada<sup>6</sup>. Isso porque em 2010 esse regime sozinho movimentou pagamentos totais aos seus beneficiários nos diversos Poderes de R\$ 73,9 bilhões, em face de receitas totais de R\$ 22,7 bilhões, o que acarretou uma necessidade de financiamento de aproximadamente R\$ 51,2 bilhões nesse mesmo ano (1,39% do PIB). Para o ano de 2011 há previsão de que esse déficit em valores absolutos permaneça relativamente estável, chegando a R\$ 51,0 bilhões, mas que decresça em termos do PIB (1,25%).

Sob o ponto de vista das receitas, são inegáveis os impactos fiscais positivos advindos da Reforma Previdenciária de 2003 (EC nº 41/2003) que além de instituir contribuição de 11% sobre os pagamentos previdenciários efetuados pela União a inativos e pensionistas que ultrapassassem o teto do RGPS (receita de R\$ 2,1 bilhões em 2010), também uniformizou os procedimentos para o recolhimento e contabilização da contribuição patronal (22%, ou seja, o dobro da contribuição

5 Bresser-Pereira (2006, p.247-248) enuncia ainda outras distorções que oneraram o RPPS ao longo do tempo, com destaque para a transformação de mais de 400 mil funcionários celetistas de fundações e autarquias em funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral (sem os limites de teto antes impostos pelo RGPS e sem nenhuma compensação entre os regimes).

6 Todas as informações constantes da referida tabela, bem como os critérios assumidos para sua apresentação podem ser requisitados a qualquer tempo junto ao autor.

dos ativos<sup>7</sup>), trazendo com isso maior racionalidade ao financiamento do regime que legalmente agora conta com um verdadeiro caráter contributivo para sua manutenção e sustentabilidade. Os militares, como dito anteriormente, não contribuem para o custeio de seus benefícios programados de inatividade e/ou reserva, fazendo-o apenas para o financiamento de seu sistema de pensões (7,5% sobre os seus rendimentos).

**Tabela 1 - Regime Próprio de Previdência Social da União - Valores Correntes (R\$ Milhões)**

Rubricas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Receitas TOTAIS</b>	<b>3.515,7</b>	<b>4.124,6</b>	<b>5.364,2</b>	<b>5.297,5</b>	<b>8.057,8</b>	<b>11.468,7</b>	<b>13.273,3</b>	<b>15.216,7</b>	<b>17.581,7</b>	<b>20.192,7</b>	<b>22.694,0</b>	<b>26.973,7</b>
CPSS Servidor	1.678,4	1.642,6	2.243,7	2.087,1	2.890,4	4.188,9	4.907,9	5.648,8	6.627,5	7.558,6	8.573,6	9.799,9
Ativo	1.678,4	1.642,6	2.243,7	2.087,1	2.483,1	3.198,9	3.667,9	4.224,9	5.000,1	5.724,0	6.486,5	7.613,4
Inativo	-	-	-	-	389,2	769,4	928,6	1.059,9	1.211,2	1.368,8	1.565,6	1.643,9
Pensionista	-	-	-	-	18,1	220,6	311,4	364,0	416,2	465,8	521,4	542,7
CPSS Patronal	1.682,5	1.838,7	2.125,3	2.243,3	4.151,3	6.218,3	7.089,0	8.263,6	9.441,3	10.952,9	12.251,4	15.262,8
Contribuição Pensões Militares	154,8	643,3	995,2	967,1	1.016,1	1.061,4	1.276,5	1.304,3	1.512,9	1.681,3	1.869,0	1.911,0
<b>Despesas TOTAIS (Inativos e Pensões)</b>	<b>24.468,4</b>	<b>28.103,7</b>	<b>31.628,5</b>	<b>36.538,2</b>	<b>39.835,7</b>	<b>43.731,1</b>	<b>48.666,2</b>	<b>52.591,9</b>	<b>58.652,1</b>	<b>67.207,0</b>	<b>73.922,5</b>	<b>77.941,8</b>
Executivo	22.298,4	25.744,1	28.582,1	32.921,1	35.671,5	39.247,2	43.782,5	47.252,1	52.920,6	61.054,9	67.096,1	71.188,1
Civis	14.302,5	14.673,9	16.686,8	20.311,5	22.270,2	24.690,9	27.086,6	29.238,0	32.440,3	39.983,2	45.223,1	44.288,6
Militares	7.846,8	10.874,2	11.656,4	12.285,6	13.061,8	14.250,9	16.357,5	17.658,2	20.003,2	20.642,1	21.395,5	26.438,3
Ministério Público da União	149,1	196,0	238,9	324,0	339,5	305,4	338,4	355,9	477,1	429,6	477,5	461,3
Legislativo	659,1	715,3	992,4	1.165,4	1.342,0	1.588,7	1.732,2	1.812,5	1.884,4	1.921,0	2.212,9	2.234,6
Judiciário	1.510,9	1.644,3	2.054,0	2.451,7	2.822,3	2.895,2	3.151,5	3.527,3	3.847,0	4.231,1	4.613,5	4.519,1
<b>Neces. Financiamento RPPS TOTAL - Preços Correntes</b>	<b>(20.952,7)</b>	<b>(23.979,1)</b>	<b>(26.264,3)</b>	<b>(31.240,6)</b>	<b>(31.778,0)</b>	<b>(32.262,4)</b>	<b>(35.392,9)</b>	<b>(37.375,1)</b>	<b>(41.070,4)</b>	<b>(47.014,3)</b>	<b>(51.228,5)</b>	<b>(50.968,1)</b>
<b>Neces. Financiamento RPPS TOTAL (IPCA-Médio 2010)</b>	<b>(39.886,4)</b>	<b>(42.724,9)</b>	<b>(43.150,5)</b>	<b>(44.742,6)</b>	<b>(42.695,1)</b>	<b>(40.559,5)</b>	<b>(42.708,3)</b>	<b>(43.515,7)</b>	<b>(45.248,6)</b>	<b>(49.383,4)</b>	<b>(51.228,5)</b>	<b>(50.968,1)</b>
<b>% PIB</b>	<b>1,78</b>	<b>1,84</b>	<b>1,78</b>	<b>1,84</b>	<b>1,64</b>	<b>1,50</b>	<b>1,49</b>	<b>1,40</b>	<b>1,35</b>	<b>1,48</b>	<b>1,39</b>	<b>1,25</b>

Fonte: Receitas = Secretaria do Tesouro Nacional, exceto CPSS Patronal de 2000-2005 que provém da Secretaria de Orçamento Federal.  
Despesas = De 2000-2002 Boletim Estatístico de Pessoal da União (Janeiro de 2010). De 2003 a 2010 Militares e Total Civis = RREO-STN e as subdivisões de Civis = SIAFI Gerencial.  
Previsão 2011 = Secretaria de Orçamento Federal (junho de 2011 realizado).

O grupamento das despesas, por sua vez, demonstra novamente os ganhos obtidos pela citada Reforma, no sentido de que o déficit total do RPPS em 2003 atingiu, após uma tendência de crescimento real ininterrupto desde 2000, a expressiva quantia de R\$ 44,7 bilhões em reais constantes de 2010. Após as modificações constitucionais, tal tendência se reverte, e os valores anuais de déficit se reduzem (inclusive em termos reais) e permanecem relativamente estáveis até o ano de 2008, quando então voltam a crescer por motivos abordados mais adiante.

Ainda de acordo com a Tabela 1, é possível verificar que as mudanças introduzidas no RPPS a partir de 2003 permanecem sendo sentidas no decorrer dos anos quando comparamos o déficit do regime em proporção do PIB. Por esse critério, verificamos que de um patamar médio de 1,81% da renda nacional entre 2000 e 2003, tal indicador passa a se situar em torno de uma média de 1,37% do PIB entre 2008 e 2011 ou, se considerarmos todo o período de 2004 a 2011, num patamar médio 1,44% do PIB. Essa tendência de queda apresentada pós 2004 só não tem sido mais acentuada e duradoura devido basicamente a dois fatores, sendo o primeiro deles a anteriormente tangenciada recomposição salarial realizada nas principais carreiras públicas federais. Por uma distorção do RPPS, que ainda levará décadas para ser corrigida, benefícios salariais concedidos aos servidores públicos da ativa (inclusive gratificações de desempenho e produtividade)

7 Pela análise pormenorizada da Tabela 1, é possível verificar que a CPSS Patronal não é exatamente o dobro da contribuição dos servidores ativos. Isso se deve a acertos de contabilização entre os regimes de caixa e de competência que coexistem no orçamento público.

são automaticamente repassados aos funcionários inativos, condicionando, de certa maneira, a política de pessoal ao comportamento das contas previdenciárias e vice-versa.

O segundo componente a pressionar a relação déficit do RPPS/PIB, sobretudo no ano de 2009, foi a crise econômica que assolou não apenas o Brasil, mas todos os países do mundo. Assim, o crescimento das despesas orçamentárias com inativos e pensionistas, que são por natureza nominalmente rígidas para baixo, superou a variação do produto (que no ano citado inclusive decresceu). Em um exercício pouco rigoroso, mas elucidativo, podemos então calcular de quanto seria aproximadamente o déficit do RPPS caso o PIB de 2009 tivesse crescido na mesma magnitude de 2007 para 2008, o que nos traz um cenário hipotético onde essa medida seria de 1,36% do PIB, referendando uma continuidade, ainda que suave, na tendência de crescimento apresentada por essas despesas no período pós 2008.

Não obstante o comportamento de aumento verificado nesses últimos anos, não há como se renegar os impactos financeiros benéficos advindos da reforma de 2003, pois se projetarmos de maneira conservadora que o déficit do RPPS manteria-se nos próximos anos, caso não tivesse existido aquela reforma, na mesma proporção média em relação ao PIB de 2000 a 2003 (1,81%, de acordo com Tabela 1), teremos então que a citada alteração constitucional economizou aos cofres públicos, de 2004 a 2010, aproximadamente R\$ 75,7 bilhões em preços constantes de 2010. Um resultado expressivo e que poderia, conforme nossas opiniões mais adiante defendidas, ser potencializado no longo prazo pela regulamentação da previdência complementar dos servidores públicos federais (Projeto de Lei nº 1992/2007).

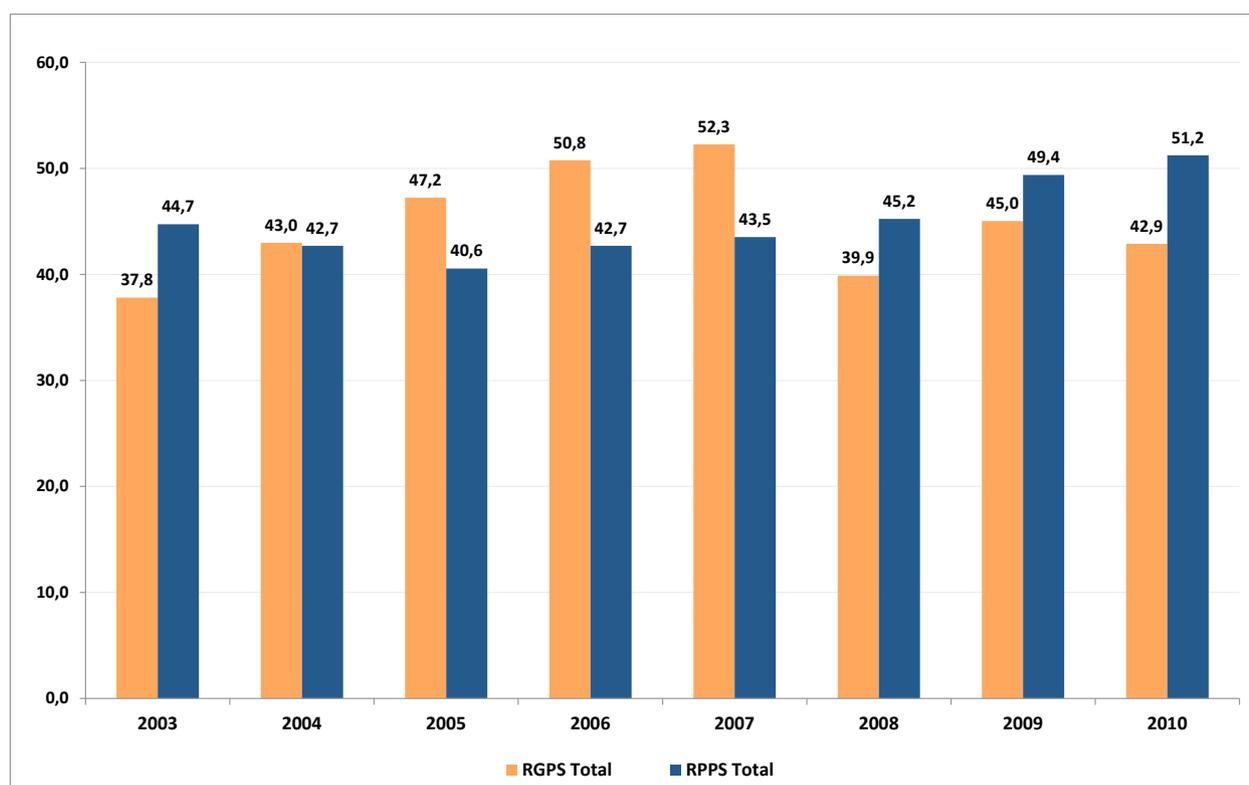
Outro ponto sobre os impactos da Reforma de 2003 diz respeito à participação relativa de cada uma das naturezas de vínculo (militares e civis) no déficit total do RPPS. Como os militares não tiveram seu regime modificado, sua participação relativa no déficit tem aumentado na média dos últimos anos, reiterando assim, agora sob outra ótica, os benefícios já comentados da reforma realizada no setor de aposentadorias civil. Nesse sentido, a participação média dos militares no déficit entre 2000 e 2003 foi de 39%, ao passo que de 2004 a 2010 situou-se em 41,2%. É possível inferir então que, se o sistema civil efetivamente se estabilizar no longo prazo (sobretudo se houver a aprovação de sua previdência complementar), medidas corretivas (aumento na idade de inatividade, caráter contributivo etc.) ainda deverão ser tomadas no âmbito do RPPS militar, objetivando a sua sustentabilidade financeira e a redução do seu ônus fiscal.

Ainda em termos de custo fiscal, a principal comparação dos montantes gastos com o RPPS acaba naturalmente recaindo sobre o seu congêneres da iniciativa privada, isto é, o RGPS e, nesse sentido, o Gráfico 1 nos mostra que a pressão fiscal exercida pelo RPPS foi, em 2010, da ordem de 20% maior do que aquela proveniente do total das despesas do RGPS, o que sinaliza que a previdência dos servidores federais tem se configurado em tempos recentes no maior problema fiscal/orçamentário dentro do Regime de Previdência Complementar, isso porque o RGPS urbano tem se mostrado inclusive superavitário nos dois últimos anos (R\$ 7,8 bilhões em 2010) e o RGPS

rural (déficit de R\$ 50,7 bilhões em 2010) é, em verdade, uma política social progressiva, quase desprovida de caráter contributivo, destinada em essência a reduzir o flagrante abismo de pobreza e desigualdade de renda que há muito se faz presente no cenário sócioeconômico brasileiro<sup>8</sup>.

Apenas para citarmos alguns outros exemplos numéricos da pressão fiscal que a previdência do setor público exerce sobre as contas públicas como um todo, temos, tomando-se como base o ano de 2010, que o déficit total do RPPS (R\$ 51,2 bilhões) equivaleu: i) a 30,0% de toda a despesa de pessoal da União; ii) representou praticamente a mesma despesa (R\$ 52,1 bilhões) gasta com o total de benefícios assistenciais (seguro desemprego, abono salarial, LOAS, RMV e legislação especial); iii) assim como foi 65,1% do valor do resultado primário obtido nesse mesmo ano (R\$ 78,7 bilhões); iv) 91,9% de todas as despesas de capital (investimentos e inversões financeiras) do orçamento federal (exceto estatais); e v) custou, para finalizar, quase 4 vezes mais do que o programa “Bolsa Família” que atendeu em 2010 cerca de 12,7 milhões de famílias em estado de vulnerabilidade.

**Gráfico 1 – Evolução dos Déficits dos Regimes Próprio e Geral da União em R\$ Bilhões Constantes de 2010 (IPCA Médio)**



Fonte: Elaboração do autor a partir das informações do MPS, STN e SOF.

8 Como agravante a esse quadro, veremos na seção seguinte que mesmo com uma necessidade de financiamento total menor, o número de beneficiários do RGPS (24,4 milhões em 2010, sendo 8,2 no rural e 16,2 no urbano) supera, e em muito, o total de cobertos pelo RPPS (996,8 mil), o que revela outros aspectos perniciosos da previdência dos servidores públicos da União, quais sejam, a baixa abrangência dos seus gastos e o seu caráter predominantemente regressivo.

Podemos concluir esta seção reafirmando que, em que pese a Reforma de 2003 ter estancado a tendência de crescimento até então vigente no RPPS da União, deve-se ter em mente que tal despesa se estabilizou ainda num patamar muito elevado quando a comparamos com os demais itens de gasto do Governo Federal, o que acarreta, tudo mais constante, uma permanente e onerosa necessidade de manutenção desse regime, o que no limite pode inviabilizar, dado seu custo de oportunidade, outras iniciativas mais prementes do Governo Federal em outras searas públicas (investimentos, educação, saúde, transferências de renda às famílias etc.).

## Questões Distributivas Inerentes ao RPPS da União

Afora os dilemas fiscais que envolvem o RPPS federal, brevemente discutidos na seção anterior, deve-se ainda considerar quando o tema é a previdência dos servidores públicos federais a questão da existência ou não de equidade nesse processo, isto é, em que direção e em favor de quais grupos estão sendo aplicadas tão relevantes transferências de renda. Nesse sentido, a Tabela 2 traz a série histórica (a preços constantes de 2010) dos benefícios médios mensais (aposentadorias/reformas/reserva e instituidores de pensão) recebidos por cada um dos Poderes em nível federal.

**Tabela 2 - Benefício Previdenciário Médio Mensal por Poder - R\$ 1,00 Constantes de 2010 (IPCA Médio)**

PODER	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Executivo	3.929,1	3.964,0	4.006,5	3.954,8	3.944,3	4.059,8	4.335,9	4.502,5	4.729,8	5.659,5	5.819,3
Civis	3.770,4	3.290,0	3.402,7	3.544,9	3.575,6	3.739,0	3.950,6	4.109,8	4.282,8	5.300,3	5.598,7
Militares	4.200,7	5.374,3	5.253,7	4.767,8	4.671,4	4.682,8	5.079,4	5.257,3	5.570,1	6.409,8	6.243,0
Ministério Público da União	10.736,6	17.942,1	21.349,9	18.188,7	17.752,7	14.944,0	16.182,2	16.421,8	20.827,6	17.879,6	18.920,1
Legislativo	9.584,5	10.203,4	13.132,7	12.829,5	13.809,6	16.800,4	15.843,8	15.995,4	15.760,0	17.287,1	18.954,4
Judiciário	11.576,1	11.696,2	13.332,2	13.437,7	14.184,2	13.664,6	14.097,4	15.099,2	15.589,0	14.532,5	14.671,7
<b>MÉDIA</b>	<b>4.165,2</b>	<b>4.191,4</b>	<b>4.295,3</b>	<b>4.249,8</b>	<b>4.265,1</b>	<b>4.384,6</b>	<b>4.665,8</b>	<b>4.850,9</b>	<b>5.075,9</b>	<b>6.005,8</b>	<b>6.180,3</b>

Fonte: Elaboração do autor com base nas informações da STN, SOF, SIAPE/SRH e IBGE.

Nota: Os inativos e instituidores de pensão do Fundo Constitucional do Distrito Federal e dos ex-territórios foram incluídos na categoria "Civis".

Inicialmente, podemos verificar que a média geral desses benefícios é ininterruptamente crescente desde 2003, quando atingiu R\$ 4,3 mil por funcionário, passando para R\$ 6,2 mil por servidor em 2010 (crescimento real de 45,4%). Em seguida, chama atenção a magnitude da expressiva heterogeneidade existente entre os benefícios previdenciários concedidos pelo Poder Executivo (militares e civis, exceto Ministério Público da União – MPU) em relação aos seus congêneres Legislativo e Judiciário. Enquanto o MPU, o Legislativo e o Judiciário pagaram em 2010 benefícios médios de R\$ 16,0 mil por pessoa inativa, o Executivo teve despesas médias por servidor de R\$ R\$ 5,8 mil, sendo R\$ 5,6 mil para servidores civis e R\$ 6,2 mil para servidores militares.

Esse aparente quadro de “desfavorecimento” do Poder Executivo deve ser relativizado por meio de uma análise em um contexto mais amplo, que envolva toda a sociedade brasileira, visto ser esta quem mantém as atividades governamentais por meio da arrecadação tributária. Nesse sentido, dados da Pesquisa Mensal de Emprego – PME (junho de 2011) esclarecem que o rendimento médio real habitual dos empregados com carteira de trabalho assinada no setor privado foi estimado

em R\$ 1,5 mil, isto é, representa apenas 26,1% do menor dos benefícios previdenciários mensais pagos pelo RPPS em 2010 (Executivo civil). Se agora compararmos essa medida de rendimento nacional com os ganhos médios dos demais Poderes o quadro de desigualdade se acentua profundamente, visto que as previdências do MPU, do Legislativo e do Judiciário foram em 2010, em média, cerca de 11 vezes maiores do que o rendimento mensal exposto pela PME.

Podemos ainda cotejar os valores pagos pelo RPPS com aqueles concedidos pelo seu referencial no setor privado, o RGPS, sendo então que tal discrepância se agrava, pois no INSS, tomando-se como base o mês de dezembro de 2010, o valor médio dos benefícios foi, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social, de apenas R\$ 786,74 (R\$ 867,12 no urbano e R\$ 510,73 no rural), isto é, a renda média paga pelo RPPS em 2010 (R\$ 6,2 mil) foi quase oito vezes maior do que o valor médio de aposentadoria praticado no Regime Geral.

Em outras palavras, podemos dizer que a estrutura vigente no RPPS federal é altamente regressiva porque, além de impedir outros projetos públicos dada a magnitude fiscal de seu déficit (seção anterior), também impõe à já desigual sociedade brasileira um agravamento em sua distribuição de renda. Isso ocorre devido às altas transferências individuais de previdência realizadas pelo Estado brasileiro (Tabela 2) em favor de um grupo reduzido de servidores públicos (996,8 mil pessoas em 2010), estes financiados predominantemente pela estrutura tributária brasileira que, por ser baseada na tributação indireta, onera mais substantivamente os estratos mais pobres da população.

## A Previdência Complementar para os Servidores Civis

É nesse contexto fiscal e distributivo, tangenciado pelas seções anteriores, que as atenções dos formuladores de políticas públicas e também dos contribuintes têm se voltado para a regulamentação da parte ainda pendente da Reforma de 2003, que pretende, entre outras medidas, promover uma convergência de longo prazo, por meio da previdência complementar do servidor público civil, entre o RPPS e o seu co-irmão do setor privado, o RGPS.

De fato, a CF 88 é clara em seu art. 40 (§ 14) quando estatui que para que os três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) possam estabelecer um teto para os benefícios dos seus respectivos RPPS (idêntico ao do RGPS), deverão necessariamente instituir um regime de previdência complementar para os seus servidores titulares de cargo efetivo. Dessa forma, o Poder Executivo Federal encaminhou, ainda em 2007, o Projeto de Lei – PL nº 1992 que traz em seu texto uma proposta para a criação da chamada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público (FUNPRESP)<sup>9</sup>.

9 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=366851>>.

Essa nova entidade, em resumo, obedecerá o ordenamento jurídico aplicável à previdência complementar brasileira, isto é, as Leis Complementares nº 108 e 109 de 29 de maio de 2001, oferecendo planos de benefícios apenas na modalidade de contribuição definida. Além disso, possuirá personalidade jurídica de direito privado, mas com natureza pública no que diz respeito às licitações, contratos administrativos, concurso público para a contratação de pessoal e publicação anual de demonstrativos. A administração dos recursos garantidores deverá necessariamente ser terceirizada.

A participação no novo regime de previdência complementar do servidor público civil federal será facultativa, ou seja, servidores que adentrarem os quadros da União após o início do funcionamento da FUNPRESP e que receberem acima do teto do RGPS poderão optar por aderir ou não aos planos de benefícios oferecidos. Caso o façam, terão deduzidos de suas remunerações, além dos 11% obrigatoriamente destinados ao RPPS (agora limitados ao valor do teto do INSS), também um percentual de sua escolha sobre o restante dos seus ganhos que superaram o teto, os quais se juntarão aos montantes vertidos pelo seu empregador público (os mesmos do participante, mas com a limitação percentual máxima de 7,5% das verbas que excederem o referido teto) em uma conta de capitalização individualizada.

Aos servidores já em atividade quando da instauração da FUNPRESP ficam integralmente resguardadas as regras vigentes do RPPS, com a opção de migração para o novo regime complementar, desde que renunciem expressamente aos direitos previdenciários anteriores e aceitem receber, em conjunto com suas reservas capitalizadas em previdência complementar, o chamado Benefício Especial, calculado em função dos seus anos de contribuição ao RPPS, sua idade e seu sexo.

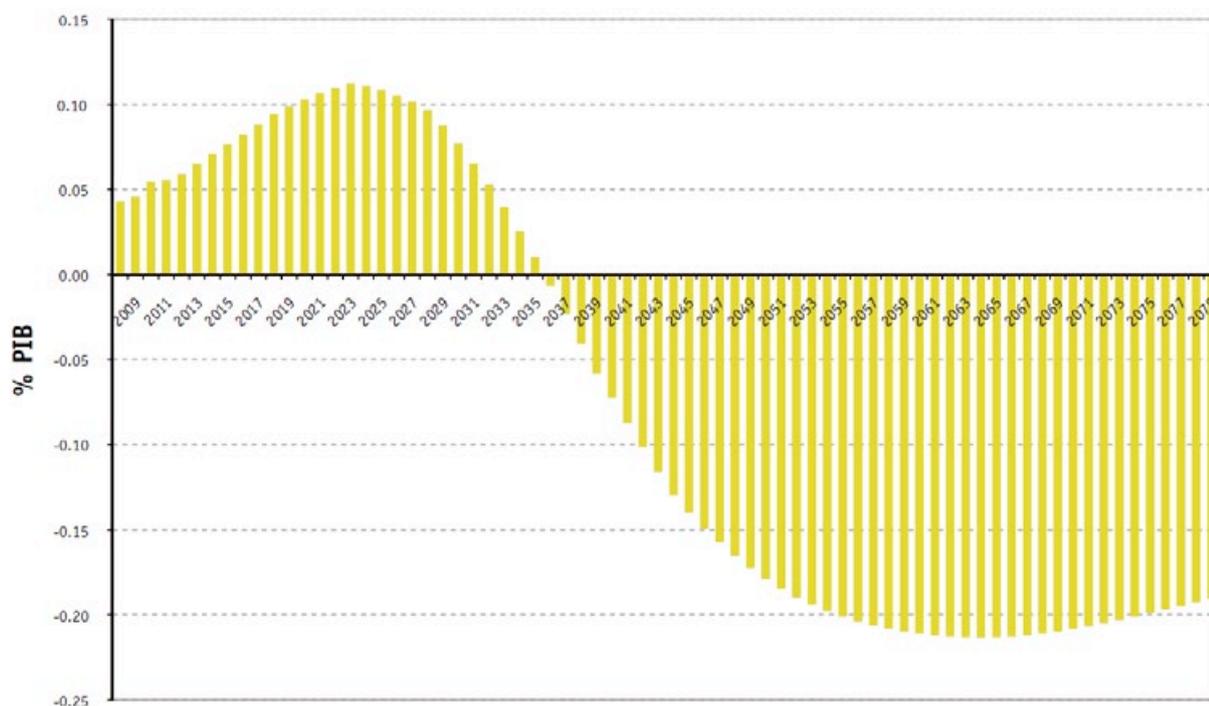
A matriz de incentivos advinda do Projeto de Lei nº 1992/2007 pode ser sintetizada da seguinte maneira: i) para o servidor haverá uma menor garantia de manutenção de uma renda de inatividade, a qual passará a ser parcialmente determinada pelos seus esforços de capitalização, os quais poderão gerar frutos até mesmo superiores aos ganhos atualmente proporcionados pelo RPPS, a depender da administração desses recursos (o segurado possui maior poder de decisão sobre o seu futuro na inatividade, balanceado com uma maior exposição aos riscos); ii) ao passo que para o empregador estatal ocorrerá uma mitigação dos impactos advindos de mudanças demográficas e/ou de crises fiscais (redução da responsabilidade estatal), juntamente com uma uniformização no tratamento previdenciário concedido aos setores público e privado e, no longo prazo, redução das despesas com o quadro de pessoal.

Os principais óbices existentes à aprovação da FUNPRESP residem, em primeiro lugar, no interesse contrário dos servidores públicos que entendem ser a previdência complementar efetivamente uma perda de direitos. Em segundo lugar, existe resistência até mesmo dentro de alguns setores do próprio governo, pois a aprovação do Projeto de Lei nº 1992/2007 implicará aumentos no custo fiscal de curto prazo do RPPS, conforme demonstrado no Gráfico 2. De acordo com estudo realizado por Caetano (2008), os benefícios advindos da instauração da previdência complementar do

servidor só começarão a aparecer em meados de 2036, consolidando ganhos fiscais anuais em torno de 0,2% do PIB até o último período pesquisado pelo autor (2080), tendo antes passado por um acréscimo anual no déficit do RPPS em meados dos anos 2010-2030 da ordem de 0,1% do PIB.

Esse incremento inicial no custo fiscal do RPPS ocorrerá porque, conforme comentado anteriormente, em um primeiro momento a União deixará de arrecadar 11% de contribuição previdenciária sobre os ganhos dos servidores entrantes que excederem ao teto do INSS, ao passo que iniciará de imediato o pagamento à FUNPRESP de até 7,5%, também sobre as remunerações que excederem o referido teto.

### Gráfico 2 – Custo de Transição da Previdência Complementar dos Servidores Públicos da União



Fonte: Caetano (2008, p.137).

Em uma síntese preliminar, pode-se inferir que em que pese o teto do INSS (R\$ 3,7 mil) ainda ser alto para os padrões da renda média do trabalho da sociedade brasileira, a sua imposição para os novos servidores públicos tem sido entendida como de fundamental importância para reduzir tanto o custo fiscal de longo prazo do RPPS quanto a regressividade citada na seção anterior. Ademais, os servidores públicos que adentrarem o sistema após tal regulamentação ainda poderão auferir elevadas rendas de aposentadoria, as quais, no entanto, não serão mais diretamente providas e garantidas pelos cofres públicos, mas sim fruto de uma capitalização de reservas individuais, feita durante seus anos de trabalho produtivo e mediante contrapartidas atuarialmente equilibradas, vertidas sistematicamente pela parte interessada (modalidade contribuição definida).

## Considerações Finais

Este levantamento teve por objetivo expor algumas questões de cunho fiscal e distributivo subjacentes ao RPPS federal, como forma de buscar atenção para o necessário debate em torno das alterações promulgadas pela EC nº 41/2003 e ainda pendentes de regulamentação, notadamente aquela que previu para o RPPS a instituição de um regime baseado em dois pilares: uma parcela ainda calcada no padrão de repartição simples e limitada ao teto do RGPS (atualmente em R\$ 3.689,66) e um adicional formado por previdência complementar em caráter de capitalização (planos de benefícios na modalidade contribuição definida), entre outros pormenores constantes do Projeto de Lei nº 1992/2007 em tramitação no Congresso Nacional.

Verificou-se inicialmente que até meados dos anos 1990 a interpretação prevalecente na estrutura do RPPS era de que a renda dos servidores públicos na inatividade simplesmente refletia uma continuidade do contrato de trabalho, a qual não guardava necessariamente relação com equilíbrios financeiros e atuariais, bem como não se revestia de uma exigência contributiva para seu eventual gozo. Com isso, distorções e desequilíbrios foram sendo gerados no seio desse regime, os quais eclodiram e adentraram a agenda dos formuladores de políticas públicas após o fim do processo inflacionário que assolou nosso país.

Foi possível depreender ainda que as reformas realizadas (EC nº 20/98, 41/03 e 47/05) lograram relativo êxito (sobretudo a partir de 2003) no controle do então crescente déficit do RPPS e na busca por maior racionalidade no mesmo, seja pela instituição de novas fontes de financiamento para o regime (contribuição de ativos e inativos) ou pela imposição de novos critérios mais rígidos para a concessão de aposentadorias (idade mínima, tempo de serviço e no cargo, entre outros). Em um exercício contrafactual simples, esses ganhos financeiros advindos da Reforma de 2003 foram estimados, de 2004 a 2010, em aproximadamente R\$ 75,7 bilhões (preços constantes de 2010).

Alertou-se ainda que, em que pese a Reforma de 2003 ter estancado a tendência de crescimento até então vigente no RPPS da União, tal despesa se estabilizou ainda num patamar muito elevado quando a comparamos com os demais itens de gasto do Governo Federal, fator que, de acordo com nossas inferências, reforça a necessidade de que seja procedida a imediata regulamentação da previdência complementar dos servidores públicos federais (Projeto de Lei nº 1992/2007), com a qual o Governo conseguirá, no longo prazo, reduzir ainda mais o custo fiscal do RPPS, impedindo-o de inviabilizar, dado seu custo de oportunidade, outras iniciativas públicas prementes (investimentos, educação, saúde, transferências de renda às famílias etc.).

Por fim, enfatizou-se que o RPPS federal traz consigo um alto componente de regressividade, onde a tributação brasileira (que em geral onera proporcionalmente mais as classes mais pobres) é utilizada para custear benefícios previdenciários bem acima da renda média do trabalho para um seleto grupo de funcionários públicos bem aquinhoados (com destaque para os do Poder Judiciá-

rio, do Legislativo, bem como os do Ministério Público da União). Nessa seara, defendeu-se então que a principal forma de se enfrentar (pelo menos parcialmente) tal distorção distributiva é pela convergência de longo prazo entre o RPPS e o seu co-irmão do setor privado, o RGPS, a qual só se iniciará depois que houver a instauração do fundo de previdência complementar dos servidores públicos, condição para que estes também se sujeitem ao teto de remuneração do INSS (ainda pendente de regulamentação no PL nº 1992/2007).

## Referências bibliográficas

BRASIL. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária**. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em:

<[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/relatorio\\_resumido.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/relatorio_resumido.asp)>. Acesso em 20 de julho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Ministério da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Informe da Previdência Social**. Ministério da Previdência Social. Emenda Constitucional nº 47/2005: Principais Alterações. V. 18, p. 1-4, abr. 2006.

\_\_\_\_\_. **Panorama da Previdência Social Brasileira**. Ministério da Previdência Social. 2º ed. Brasília: MPS, 2007. 79p.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Mensal de Emprego**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Junho de 2011. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/pme\\_201106pubCompleta.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/pme_201106pubCompleta.pdf)>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas Fiscais**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Disponível em:

<[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estatis\\_2010](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estatis_2010)>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Disponível em:

<[http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm)>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In BRESSER-PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Tradução de Carolina de Andrade. 7º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p.237-270.

CAETANO, M. A. **Previdência Complementar para o Servidor Público no Brasil**. *Sinais Sociais*. v. 3, n. 8, p. 120-149, set-dez. 2008.

# As dez maiores economias e a energia nuclear: reflexões para o futuro do Brasil



## *The ten largest economies and nuclear power: reflections for Brazil's future*

---

**Carlos Augusto Feu Alvim da Silva** <leosg@uol.com.br>

Editor da Revista Economia e Energia e&e <http://ecen.com>. Foi o primeiro Secretário da Agência Brasil Argentina de Contabilidade e Controle de 1992 a 1993. Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

**Leonam dos Santos Guimarães** <leonam@eletronuclear.gov.br>

Assistente do Diretor Presidente da Eletrobrás Eletronuclear S.A. e membro do Grupo Permanente de Assessoria em Energia Nuclear do Diretor-Geral da Agência Internacional de Energia Atômica. Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

**Recebido** 25-jul-2011 **Aceito** 13-out-2011

**Resumo** O artigo argumenta que em 2010 o Brasil era a oitava economia do mundo pelo critério da paridade do poder de compra, e que essa dimensão do país já foi incorporada nas relações com o resto do mundo, fato que ainda não é percebido pela população brasileira. Expõe que entre as dez maiores economias do mundo somente o Brasil não tem acesso, direta ou indiretamente, a armas nucleares. Por outro lado, o país domina o ciclo de produção do combustível para geração nuclear de energia elétrica. Com exceção da Alemanha, que decidiu desativar as usinas nucleares até 2022, e da Itália, que já desativou as suas, os demais países desse seleto grupo continuam investindo em energia nuclear. Conclui que interessa ao Brasil apenas o uso pacífico da energia nuclear, o que lhe dá um caráter diferenciado junto às maiores economias do mundo, que pode ser utilizado politicamente em importantes negociações em fóruns internacionais. Assim, é uma questão estratégica para o país seguir explorando a energia nuclear com fins pacíficos.

**Palavras-Chave** energia nuclear, uso pacífico, geopolítica.

**Abstract** *The article argues that in 2010 Brazil was the eighth largest economy in the world by the criterion of purchasing power parity. That position has already been incorporated in relations with the rest of the world, but has not yet understood by its own population. It states that among the ten largest economies in the world only Brazil does not have access, directly or indirectly, to nuclear weapons. On the other hand, the country dominates the production cycle of nuclear fuel to generate electricity. With the exception of Germany, that decided to disable nuclear plants until 2022, and Italy, which have already turned off theirs, the other countries of this select group have continued investing in nuclear energy. It concludes that Brazil is interesting only about the peaceful use of nuclear energy, which gives it a distinctive character among the world's largest economies. In fact, this can be used politically in important negotiations at international forums. Thus, it's a strategic issue for the country continues exploiting nuclear energy for peaceful purposes.*

**Key-words** *nuclear energy, peaceful purposes, geopolitics.*

O Brasil é a oitava maior economia mundial, quando se usa o critério de paridade de poder de compra (PPC), e a sétima economia quando se considera o critério do câmbio nominal. Ambas as apurações são do Fundo Monetário Internacional para o ano de 2010. O primeiro critério representa melhor o valor da produção dos países e independe das políticas cambiais nacionais e de suas oscilações bruscas por problemas conjunturais. De qualquer forma, o Brasil está, para ambos os critérios, entre as oito maiores economias mundiais.

## As maiores economias do mundo

Na Tabela 1 estão indicadas as dez maiores economias pelos critérios de PPC e de câmbio nominal. A tabela também inclui o Canadá que é apenas o 14º na lista por paridade do poder de compra, mas é o 9º PIB nominal. Esta tabela também apresenta o PIB PPC per capita.

**Tabela 1: Dez maiores economias pelos critérios de paridade de poder de compra (PPC) e câmbio nominal.**

	PIB em PPC			PIB NOMINAL			PIB PPC/hab	
	US\$ bilhão	Rank	% Mundo	US\$ bilhão	Rank	% Mundo	US\$/ hab	Rank
EUA	14.658	1	19,7%	14.658	1	23,3%	47.284	9
China	10.086	2	13,6%	5.878	2	9,3%	7.519	94
Japão	4.309	3	5,8%	5.459	3	8,7%	33.805	24
Índia	4.060	4	5,5%	1.538	10	2,4%	3.339	129
Alemanha	2.940	5	4,0%	3.316	4	5,3%	36.033	19
Rússia	2.223	6	3,0%	1.465	11	2,3%	15.837	52
Reino Unido	2.173	7	2,9%	2.247	6	3,6%	34.920	21
Brasil	2.172	8	2,9%	2.090	7	3,3%	11.239	71
França	2.145	9	2,9%	2.583	5	4,1%	34.077	23
Itália	1.774	10	2,4%	2.055	8	3,3%	29.392	28
Canadá	1.330	14	1,8%	1.574	9	2,5%	39.057	12
Mundo	74.265		100%	62.909		100%	10.886	

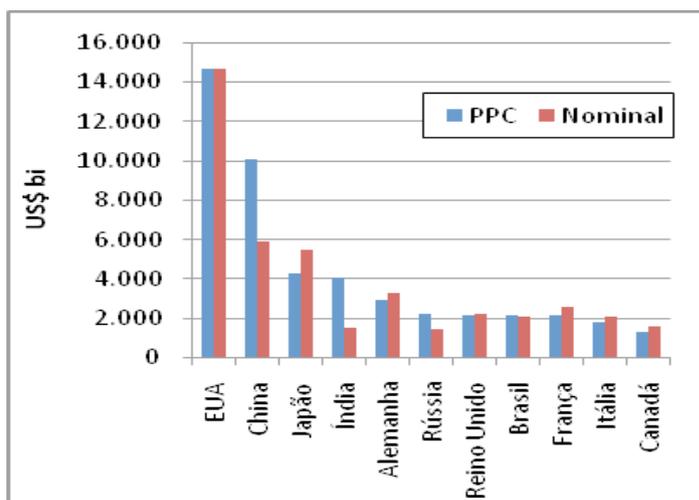
Fonte: FMI 2010 (FMI in Wikipedia, 2010)

A metodologia de paridade de poder de compra busca indicar o PIB a preços equivalentes nos EUA. Por essa razão, os valores para esse país são idênticos nas duas listas. Entre os dez maiores, as posições relativas variam muito para os dois critérios, sendo a maior variação a da Índia, que passa de décimo para o quarto quando se considera a PPC.

Na composição da lista das dez maiores economias do mundo, a Rússia substitui o Canadá quando se passa do câmbio nominal para a PPC. A posição do Brasil varia muito pouco, sendo o sétimo na lista do PIB ao câmbio nominal e oitavo, praticamente empatado no sétimo lugar com o Reino Unido, pela paridade de poder

A Figura 1 ilustra a posição dos maiores países em PIB, medido em PPC e valor nominal. Os onze países representados ocupam as dez primeiras posições no ranking mundial do PIB nominal ou em paridade de poder de compra.

**Figura 1: As dez maiores economias mundiais em 2010 (PIB em PPC)**



Quando se usa o critério da renda per capita, a lista incluiria em seu topo uma quantidade de pequenos países ricos. Dentre os maiores PIB, os EUA ficam em 9º lugar, o Canadá em 12º e a Alemanha em 19º. As demais maiores economias se encontram abaixo do 20º lugar.

O Brasil, que recentemente ultrapassou a limiar da média mundial de PIB PPC per capita, está em 72º lugar. Note-se que a China está em 94º e a Índia em 129º. Apesar do baixo valor da renda per capita desses países, isso não reduz seu peso específico no comércio internacional e até mesmo o reforça pelo potencial de mercado existente, numa visão de mais longo prazo.

Assim, o Brasil já ocupa hoje posição dentre os “dez mais” da economia mundial, sendo ainda o quinto país em termos de extensão territorial e em população, conforme Tabela 2.

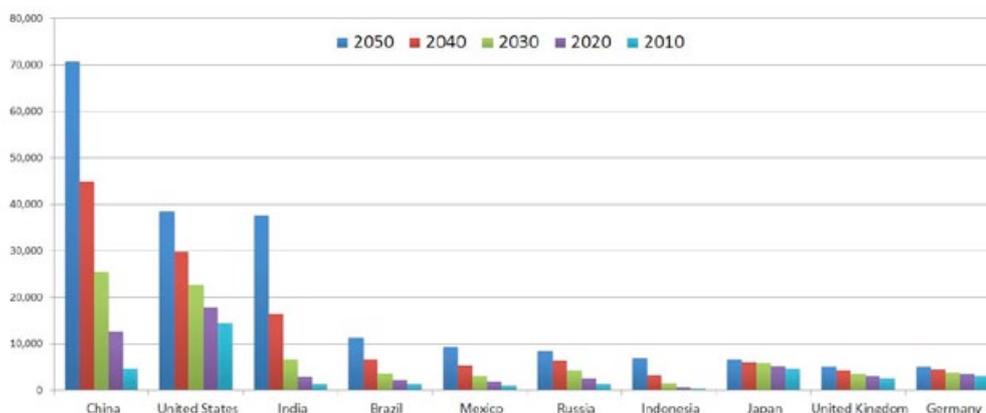
**Tabela 2: Posição do Brasil no ranking de população e área.**

	População			Superfície		
	mil hab	Rank	% Mundo	km2	Rank	% Mundo
EUA	313.232	3	4,5%	9.826.675	3	6,5%
China	1.336.718	1	19,4%	9.596.961	4	6,5%
Japão	126.475	10	1,8%	377.915	61	0,3%
Índia	1.189.172	2	17,5%	3.287.263	7	2,2%
Alemanha	81.471	16	1,2%	357.022	62	0,2%
Rússia	138.739	9	2,1%	17.098.242	1	11,5%
Reino Unido	62.698	22	0,9%	243.610	79	0,2%
Brasil	203.429	5	2,8%	8.514.877	5	5,7%
França	65.312	21	0,9%	643.801	42	0,4%
Itália	61.017	23	0,9%	301.340	71	0,2%
Canadá	34.039	37	0,5%	9.984.670	2	6,7%
Mundo	6.922.600		100%	148.680.365		100%

Fonte: (CIA, 2011)

Seus recursos naturais, força de trabalho e produção diversificada de bens e serviços permite projetar a ascensão futura do Brasil nessa lista, conforme vem sendo feito por alguns estudos econômicos internacionais. As projeções de GOLDMAN SACHS, 2007 colocam o Brasil na quinta posição de PIB PPC em 2050, conforme Figura 2.

**Figura 2**



O fato de nossa economia estar entre as dez maiores do mundo ainda não foi incorporado à percepção dos brasileiros frente ao Mundo, mas já é um fato concreto nas relações internacionais.

Antigamente tínhamos aquela incômoda sensação de que o Presidente do Brasil era quase um intruso nas fotos das cúpulas mundiais. Agora já nos acostumamos a isso e, futuramente, serão os participantes do grupo denominado G8 que vão começar a sentir a falta de significado prático de suas reuniões com a ausência de países como China, Brasil e Índia. É provável que isto já esteja de fato ocorrendo.

## Os dez mais e a energia nuclear

O critério adotado para fixar os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU que possuem o poder de veto (EUA, Rússia, China, Reino Unido e França), não foi o peso relativo dos países na economia, na população ou na superfície mundial: foi o fato de serem os “vencedores” da 2ª Guerra Mundial. Num primeiro momento, somente os EUA possuíam armamento nuclear. Muito rapidamente, porém, os demais “vencedores” acederam à posse dessas armas (GUIMARAES, 2010).

Isso se justificava pelo contexto histórico em que esse critério foi adotado, ou seja, imediato pós-guerra e, principalmente, pós-Hiroshima e Nagasaki. À época e nas décadas que se seguiram, dominadas pela ideologia da “Guerra Fria” e da “Mútua Destruição Garantida” (*Mutual Assured*

*Destruction – MAD*), o fator de peso relativo determinante era, inequivocamente, o poder militar, do qual as armas nucleares constituíam fator fundamental de assimetria de poder pela força bruta.

Hoje, passados mais de 60 anos do fim da guerra, a posse de armamento nuclear e a persistente sobrevivência da ideologia a ela associada parece ser o único critério objetivo para a manutenção desse *status quo*.

Felizmente, a posse de armas nucleares e o próprio poder militar vem deixando de ser os determinantes básicos da influência dos países no cenário mundial. Os fatores econômicos se tornam cada vez mais determinantes do que a posse de armamentos nucleares para medir o peso político dos países.

A ascensão econômica da Alemanha e Japão e, em menor escala, da Itália e demais países europeus destruídos pela guerra, foram os primeiros sinais dessa mudança, ainda que mitigados pela “nuclearização” da França e Grã-Bretanha (e posteriormente da China), pela criação da OTAN, que passou a permitir o “compartilhamento” das armas nucleares entre seus membros, e pela abertura do “guarda-chuva” de proteção nuclear americano sobre o Japão.

Na Tabela 3 estão indicados os dez maiores países em termos de PIB (em PPC) e sua situação quanto à posse e o compartilhamento de armas nucleares. É assinalada, para o Japão, a existência do “guarda-chuva” de proteção nuclear oferecido pelos EUA. Também é indicado na tabela o número de reatores nucleares de pesquisa em operação nesses países, que é um indicador do nível da atividade de desenvolvimento científico e tecnológico na área nuclear e da produção de radioisótopos para usos médicos e industriais.

**Tabela 3: Armamentos nucleares e domínio do ciclo de combustível nos dez países de maior atividade econômica**

Rank PIB PPPC	País	Armamento Nuclear	Domínio do Ciclo de Combustível	Reatores de Pesquisa em operação
1	EUA	Próprio	Sim	82
2	China	Próprio	Sim	13
3	Japão	Guarda Chuva	Sim	19
4	Índia	Próprio	Sim	5
5	Alemanha	Compartilhado	Sim	21
6	Rússia	Próprio	Sim	20
7	Reino Unido	Próprio	Sim	9
8	Brasil	Não	Sim	4
9	França	Próprio	Sim	19
10	Itália	Compartilhado	Desativado	5

Fontes: (IAEA , 2010), (World Nuclear Association, 2011)

Dos dez maiores países, seis possuem armamento nuclear próprio. Alemanha e Itália são membros da OTAN, tendo armazenado em seus territórios numerosos artefatos nucleares “compartilhados”. As condições detalhadas de como se processa esse compartilhamento não são exatamente conhecidas. Sabe-se, no entanto, que, por exemplo, existem na Alemanha aviões de combate *Tornado* da Força Aérea Alemã (*Luftwaffe*) prontos para, sob comando da OTAN, serem armados com artefatos nucleares (KRISTENSEN, 2005). Sabe-se ainda que cabe ao comandante da OTAN, ouvido o comando dos EUA junto àquela organização, a decisão sobre o uso do armamento nuclear compartilhado (GAO, 2011).

O Japão tem um acordo com os EUA que garante um “guarda-chuva” de proteção nuclear que implica a existência de armas nucleares a uma distância relativamente curta das potenciais ameaças. Isto faz crer na presença de armamento nuclear em embarcações e aeronaves em águas territoriais japonesas, senão em seu próprio solo nacional, ainda que controladas pelos americanos. Ao menos no passado, existem indícios claros (documentos liberados em consequência do *Freedom of Information Act* – FOIA dos EUA) de que armas nucleares estiveram nos espaços territorial, marítimo e aéreo japonês (KRISTENSEN, 1999). A contestação da eficácia desse guarda-chuva de proteção e a consequente discussão quanto à conveniência do país ter sua força nuclear própria para defender-se de eventuais ataques é tema recorrente na política interna do Japão, que recrudesce sempre que ocorrem tensões com a China (disputas territoriais por ilhas) e Coreia do Norte (testes nucleares e de mísseis de longo alcance).

No que concerne ao domínio do ciclo nuclear e à geração elétrica nuclear, apenas a Itália não mantém atualmente atividades na área em virtude de decisão política tomada (referendum popular em 1987) sob a forte influência emocional do acidente de Tchernobyl (1986), tendo sua última usina nuclear sido desligada definitivamente em 1990. No contexto de uma crise política interna do governo Berlusconi agravada pelo acidente de Fukushima, a retomada das atividades nucleares na Itália foi rejeitada por recente referendo popular em junho de 2011.

Por lei de 2001, a Alemanha se comprometeu ao desligamento definitivo de todas as suas usinas nucleares até 2022. O Governo da Chanceler Angela Merkel conseguiu aprovar no *Bundestag* nova lei que postergou tal decisão por 10 anos. Essa mudança deveu-se principalmente às dificuldades técnicas que a Alemanha enfrenta para cumprir simultaneamente essa decisão política e as metas de redução de emissões de gases de efeito estufa, bem como manter uma razoável segurança energética nacional, minimizando importações de eletricidade dos países vizinhos e de combustíveis fósseis, em especial gás natural da Rússia.

Entretanto, após o acidente de Fukushima (março de 2011) e também no contexto de uma crise política interna ligada à proximidade de eleições, esse mesmo governo voltou atrás recentemente, mantendo a data limite de 2022. Entretanto, o governo alemão não tem uma política de abandono das atividades ligadas ao ciclo do combustível nuclear nem de banimento de armas nucleares de seu território, atitude essa no mínimo contraditória.

Essas decisões políticas, porém, não impedem que Itália e Alemanha importem significativas parcelas de seu consumo de eletricidade de países geradores de energia nuclear, como França, Eslovênia, Hungria e República Tcheca.

Note-se que tanto a Itália como a Alemanha estavam no caminho de desistir da renúncia à geração núcleo-elétrica quando ocorreu o acidente de Fukushima num contexto de crise política interna, o que fez esses países reafirmarem sua posição anterior de abandono das usinas nucleares.

Na Tabela 4 estão indicados os dados de geração de energia elétrica e da participação nuclear. A tabela também indica as reservas estimadas de urânio dos países (só são indicadas as reservas relevantes do ponto de vista mundial). A posse de reservas de urânio é, naturalmente, um fator a ser levado em conta nas decisões sobre a energia nuclear no País.

**Tabela 4: Geração de energia elétrica e participação nuclear nos dez países de maior atividade econômica**

Rank PIB PPPC	País	Usinas Nucleares em operação (+ em construção)	Potência Instalada Mw(e)	Participação na Geração Elétrica	Reservas Urânio (ton de U)
1	EUA	104 (+1)	100.747	20%	339.000
2	China	11 (+20)	8.438	2%	67.900
3	Japão	54 (+1)	46.823	29%	x
4	Índia	18 (+5)	3.987	3%	72.900
5	Alemanha	17 (em desativação)	20.480	28%	x
6	Rússia	31 (+9)	21.743	17%	545.700
7	Reino Unido	19	10.137	16%	x
8	Brasil	2 (+1)	1.884	3%	278.400
9	França	59 (+1)	63.260	74%	x
10	Itália	4 (desativadas)	-	-	-

Fonte: (IAEA , 2010)

Cabe ressaltar que Brasil, Rússia e EUA são os únicos países do mundo que possuem grandes reservas de urânio, domínio tecnológico de todas as etapas de produção do combustível nuclear e um parque de geração elétrica nuclear em operação. Rússia e EUA, entretanto, possuem capacidade industrial instalada suficiente para garantir auto-suficiência na produção de combustível nuclear. O Brasil tem tal capacidade nas etapas de mineração, beneficiamento e fabricação, faltando, porém, instalações industriais como capacidade suficiente para atender as necessidades nacionais nas etapas de conversão e de enriquecimento, apesar de possuir unidades piloto com capacidade de produção limitada desde o final dos anos 80.

## Conclusão

O Brasil é, dentre as dez maiores economias mundiais, o único que não possui, não armazena em seu território e nem considera a possibilidade de uso de armas nucleares estrangeiras na sua estratégia de defesa. Juntamente com Nova Zelândia, o Brasil é o único país do mundo que procreveu os usos não pacíficos da energia nuclear na sua própria Constituição Federal. O Brasil é, portanto, signatário do Tratado de Não Proliferação Nuclear e do Tratado de Tlatelolco, este último estabelecendo a América Latina e Caribe uma zona livre de armas nucleares.

O Acordo Brasil Argentina, que eliminou uma potencial corrida por armas nucleares na região e que criou a Agência Brasil Argentina de Contabilidade e Controle de materiais nucleares (ABACC) completa 20 anos em 2011. O Acordo assegurou o clima político favorável para que o MERCOSUL fosse posteriormente instalado. Esse bloco econômico serviu de base para o avanço da integração econômica do Continente Sul-Americano. O espaço econômico que assim se abriu é de grande importância para o continente. O comércio com a Argentina, que era quase desprezível, alçou nosso vizinho à posição de segundo maior parceiro comercial do Brasil.

Ao Brasil interessa manter sua posição de uso apenas pacífico da energia nuclear. Isso dá ao país um caráter único junto aos “dez mais” da economia mundial, que se reflete numa autoridade moral e ética que pode ser explorada politicamente em diversas situações como, por exemplo, a reforma do Conselho de Segurança da ONU e na arbitragem de crises internacionais. Essa “vantagem competitiva” é muito mais valiosa do que a posse de armas nucleares que, ao final das contas, seriam feitas para nunca serem usadas.

Entretanto, os quadros apresentados mostram de forma inequívoca a importância estratégica do Brasil se manter ativo na exploração dos usos pacíficos da energia nuclear, expandindo seu domínio tecnológico e capacidade industrial instalada nos diversos setores associados, como produção de radioisótopos para medicina e indústria, produção de combustível nuclear e geração elétrica nuclear.

O Plano Nacional de Energia (PNE), que prevê a conclusão de Angra 3 até 2015 e a implantação de 4.000 MW nucleares adicionais até 2030, juntamente com as metas estabelecidas para a autosuficiência na produção do combustível nuclear, que mantêm nas duas próximas décadas uma participação do nuclear na geração elétrica próxima da atual, também é, por necessidades de diversificação da matriz energética, uma opção sensata do ponto de vista energético.

## Referências bibliográficas

CIA. **The World Fact Book**. Consultado em Julho de 2011, em <http://www.cia.gov>.

FMI. citado na Wikipedia, 2010. consultado Junho 2011, em <http://en.m.wikipedia.org>.

GOLDMAN SACHS. **BRICS and Beyond - study of BRIC and N11 nations**. Novembro 2007, disponível em <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/BRIC-Full.pdf>

GUIMARAES, L. S. **A (contra) Ameaça Nuclear**. *Revista Marítima Brasileira* vol 130, série 04/06, maio de 2010.

GAO. **NUCLEAR WEAPONS - DOD and NNSA Need to Better Manage Scope of Future Refurbishments and Risks to Maintaining U.S. Commitments to NATO**. Washington - DC - USA: United States Government Accountability Office, May 2011, disponível em <http://www.gao.gov/products/GAO-11-387> .

IAEA. **Nuclear Power Reactors in the World**. *Reference Data* No. 2. Viena: International Atomic Energy Agency, 2010.

KRISTENSEN, H. M. **Japan Under the Nuclear Umbrella: U.S. Nuclear Weapons and Nuclear War Planning In Japan During the Cold War**. Julho 1999. The Nautilus Institute for Security and Sustainable Development.

KRISTENSEN, H. M. **U.S. Nuclear Weapons in Europe: A Review of Post-Cold War Policy, Force Levels, and War Planning**. *Natural Resources Defense Council*, Fevereiro 2005, disponível em <http://www.nrdc.org/nuclear/euro/euro.pdf>.

WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. **World Nuclear Power Reactors & Uranium Requirements**. Julho 2011. Consultado em julho 2011, em <http://www.world-nuclear.org/info/reactors.html>.

Comunicação

# Plano Nacional de desenvolvimento: papéis da sociedade e do Governo<sup>1</sup>



## *National development plan: the roles of Government and society*

---

**Marcio Pochmann**

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea.

Bom dia. Uma saudação a todos que acompanham este momento de reflexão e diálogo a respeito do teor do desenvolvimento no planejamento. Vou dividir minha exposição em três partes. A primeira é sobre a problemática do planejamento no desenvolvimento neste início de século 21. Em segundo lugar quero chamar atenção para os desafios do planejamento diante das profundas transformações que o capitalismo vem vivendo atualmente. E em terceiro lugar destaco elementos que considero fundamentais na perspectiva de planejar nosso processo de desenvolvimento.

Talvez uma das nossas principais dificuldades seja a inexistência de maioria política que trabalhe com a perspectiva de um plano de médio e longo prazo. A sociedade brasileira não viveu experiências revolucionárias do ponto de vista de uma revolução burguesa, como a Inglaterra, os EUA e a França tiveram. E revoluções são muito importantes para alterar a estrutura do poder, impor prejuízos para determinados segmentos e oportunidades a outros. Nós não tivemos experiência de revolução burguesa, muito menos socialista como tiveram China, Rússia e Cuba, para citar alguns casos. Especialmente pelo fato de não termos tido uma revolução burguesa nós não construímos uma sociedade civil organizada comparável a outros países que tiveram experiências revolucionárias.

Florestan Fernandes chamou atenção que a chamada Revolução de 30 não foi de fato uma revolução. Dessa época até a crise da dívida externa de 1981 tivemos forte expansão da economia

1 Edição da palestra proferida em 7 de julho de 2011, em Brasília, no evento promovido pela ASSECOR para celebrar os **lançamentos do Fórum de Planejamento e Desenvolvimento Nacional - FPDN** e da **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento - RBPO**.

nacional. O Brasil fora o que a China é hoje, um período longo de crescimento, um projeto de transformação de uma sociedade agrária para uma sociedade urbana industrial que é feita sem passar pela experiência de uma revolução ou mesmo de reforma.

O professor Fiori tem uma tese que demonstra que a preocupação da maioria política construída em torno da Revolução de 30 foi um conjunto de segmentos políticos perdedores durante a República Velha por mais de 30 anos, que encontraram na depressão de 1929 a oportunidade de se juntar numa frente política ampla, que tinha de fascistas a comunistas, liderados por Getúlio Vargas. Constituem uma maioria que não é suficientemente forte e organizada para fazer com que o novo supere o velho. O diálogo entre a aristocracia paulista e mineira diante da contra-revolução de 1932 com as forças revolucionárias de 30, lideradas por Getúlio, deve ter sido um debate mais ou menos assim: – Tudo bem, Dr. Getulio, o senhor quer construir esse negócio de indústria, cidades, trabalhadores, direitos... Mas vá construir lá na cidade. Não me venha fazer nada no campo, na fazenda, por que se fizer aqui vai levar tiro.

Então nós vamos construir o novo longe do velho. O exemplo clássico disso é a CLT, primeira experiência de direitos sociais brasileira, estabelecida em 1943, que é estabelecida para algo que não existia. A CLT foi estabelecida para trabalhador urbano. Em 1940 nós tínhamos a cada 10 trabalhadores, 9 no campo. E a CLT foi feita para a cidade. Tudo bem que ela tem o valor estratégico que 50 anos depois a maior parte dos trabalhadores é urbana e tem a perspectiva de ser incluída no direito social e trabalhista que a CLT confeccionou.

Um segundo aspecto importante de ser considerado dentro dessa tradição brasileira de não ter uma maioria de fato capaz de conduzir as transformações é que o que Fiori chamava atenção: o desenvolvimento brasileiro era o de empurrar os problemas para frente, e não resolvê-los. Nós fomos transformando um país agrário em um país urbano-industrial sem ter feito as reformas. Temos hoje acumulados 60 anos de experiência em reforma agrária. Desde o final dos anos 50 o Brasil faz reforma agrária e hoje a estrutura fundiária do Brasil é muito pior que em 1920. Uma estrutura muito mais concentrada, que ainda é piorada pela crescente participação do capital estrangeiro, comprando terras no Brasil em locais com recursos que nós brasileiros nem sabemos, mas certamente eles sabem, pois têm uma boa visão do nosso subsolo.

Outra reforma que não fizemos foi a tributária. Nós continuamos sendo um país que tributa fundamentalmente os pobres. Os ricos brasileiros não pagam impostos, por que não têm tributos ou por que têm uma série de modalidades para fugir dos tributos. Formamos um fundo público que começou a devolver aos pobres parte do que eles pagam. E muitos ainda, de forma preconceituosa, dizem que programas como o Bolsa Família são assistenciais. Imagina, nós estamos devolvendo uma parte do que eles pagam! Quem recebe até dois salários mínimos no Brasil paga um salário mínimo de imposto. Empresários não pagam impostos no Brasil.

Não fizemos a reforma tributária, tampouco fizemos a reforma social. Não construímos um estado de bem estar social, com educação, saúde, saneamento, transporte de boa qualidade para todos. Apesar de nós sermos uma República Federativa por mais de 120 anos, a nossa escola ainda não é republicana. Nós temos 3 milhões e 700 mil brasileiros de 4 a 17 anos fora da escola.

Uma das questões chave é a ausência de uma maioria política capaz de conduzir um projeto de longo prazo. Diante disso tentamos resolver as emergências do dia-a-dia. O Estado brasileiro funciona em grande parte como se fosse um pronto-socorro, com muito *band-aid*, muita atadura, mas pouca reflexão, pouco instrumental para trabalhar.

Imagina se o presidente Fernando Henrique tivesse dito no seu planejamento que durante seus oito anos não haveria crescimento econômico, que o desemprego iria dobrar, que a concentração de renda iria aumentar. Ele poderia dizer isso? Ou se o presidente Sarney tivesse dito em seu planejamento que a inflação aumentaria de x para y. Não dá pra dizer essas coisas, portanto acabam ficando ocultas.

Nessa primeira década do século 21 nós estamos diante da formação de uma maioria política. Essa maioria que deu base para o presidente Lula e dá para a presidenta Dilma é uma maioria em construção, diferentemente daquela que se dissolveu pela recessão no Governo Militar.

Em 1974 nós tivemos uma crise dramática no capitalismo, elevação do preço de *commodities*, o preço do petróleo foi triplicado, vários países optaram por fazer recessão. Houve um debate no interior do Governo Militar, entre Reis Veloso e Mário Henrique Simonsen. Mário oferecia como receita fazer uma recessão por que os outros países fizeram e precisávamos nos ajustar frente ao preço do petróleo. Veloso havia dito o seguinte: “tudo bem, quer fazer uma recessão, mas nós vamos dissolver o regime militar, por que com recessão nós não vamos ter base de apoio”.

Não se fez recessão, o que foi importante não pela continuidade da Ditadura, mas pelo fato que o Brasil fez um segundo plano nacional de desenvolvimento, que foi fundamental para avançar no processo de industrialização brasileira. Criamos o Pró-alcool, uma alternativa ao petróleo, e até lançamos as bases dos programas regionais de renda que temos hoje. Mas em 81, com Delfim Neto, no último governo militar, há opção pela recessão. A idéia era de que a recessão seria curta o suficiente para ajustar o país às necessidades do pagamento da dívida, mas com um período de recuperação rápido para ganhar a eleição de 84. Ele errou no tempo, a recessão durou mais, três anos, mas a economia cresceu tão rapidamente em 84/85 que colocou em dúvida inclusive a eleição em 84.

Os imbróglis da política dificultaram a continuidade de um período maior. Então, a maioria política que governou o país da revolução de 30 até o final dos anos 70 se dissolve com a recessão em 81/83. Aí nós vamos ter duas questões, como se sustenta a democracia brasileira de um lado e, de outro lado, como é que você apazigua os interesses do grande capital, pois não terá mais ele a

possibilidade de ter taxa de retorno em uma economia que não cresce, que foram os 25 anos que permanecemos numa situação de semi-estagnação no Brasil. Como é que faz esse acordo? Como é que mantém a democracia em um país que não tem cultura democrática? Temos mais de 500 anos de história e nem temos 50 anos de democracia, estamos completando 26 anos. É o período mais longo da nossa experiência democrática.

Como é que se mantém o regime democrático de um lado e de outro lado se apaziguam os interesses de um setor produtivo que não tem a possibilidade de ter uma taxa de lucro crescente em uma economia que vai crescer 2% na média. O que ocorre? Ocorre a constituição da macroeconomia financeira no Brasil. Nós temos menos de 170 bancos no Brasil e são os mais avançados do ponto de vista tecnológico.

Já no início dos anos 80 se criou o cartão bancário que permitia pegar dinheiro nas diferentes praças bancárias e girar a roda da macroeconomia financeira. **Fez com que o Estado brasileiro, que comprometia 1,8% do PIB em pagamento de juros em 1980, começasse a comprometer 9% do PIB para o pagamento de juros.** Pra que isso? Para compensar aquilo que o setor produtivo não tinha na atividade produtiva. Como é que nós sustentamos, do ponto de vista da democracia, do apoio da população que tem demandas reprimidas, as bases da sustentação política em um país que não vai crescer, que não vai ter emprego? Em 1980 o Brasil era a 8ª economia do mundo e 13ª no ranking do desemprego. No ano 2000 o Brasil é a 14ª economia do mundo e ocupa o 3º lugar em desemprego. Houve uma regressão social inegável no Brasil. Como é que se sustentou a democracia, o acordo com os grandes capitalistas brasileiros? O Estado serviu para isso. De que forma? Aumentando dramaticamente a carga tributária bruta, não a líquida. **A carga tributária bruta saiu de 22% do PIB para 35%.** Treze pontos percentuais nós aumentamos na carga tributária, em cima de quem? Dos ricos, da classe média? Imagina! Foi nos pobres. E essa carga tributária serviu para o que? Melhorar a educação, a saúde, a habitação? Não. A carga tributária líquida, que é o que nós descontamos do grupo que arrecada em termos de taxas, impostos e contribuições, o que nós descontamos do pagamento do serviço da dívida, e das transferências sociais, o que sobra hoje é 15,16% do PIB, que era o que nós tínhamos de carga tributária líquida em 1980. Mas esse diferencial entre o bruto e o líquido foi pra onde? Pagar serviços da dívida de um lado, e por outro lado renúncia fiscal e transferências sociais. Nós sim, a classe média brasileira, fomos privilegiados com uma série de subsídios. Como é o caso daqueles que declaram imposto de renda e podem abater despesas com educação privada, saúde privada, assistência privada, previdência privada. Tudo isso é abatido do imposto de renda, só no Brasil. Até empregado doméstico podemos abater no imposto de renda. No ano passado, 5 bilhões de reais deixaram de vir para o cofre público para subsidiar a educação privada brasileira, através dos descontos, recibos que nós temos direito. Treze bilhões de reais deixaram de arrecadados na forma de pagamento da saúde privada no Brasil. Sem falar na previdência social e em programas como o Bolsa Família, que foram transferências para a população mais pobre. Então são arranjos, não tem uma maioria política e ficamos nessa situação.

Nessa primeira década do século aparentemente aparece a constituição de uma outra maioria política, com qual sentido de país nós não sabemos. Há uma disputa dura no Brasil, essa nossa dificuldade de decisão do ponto de vista da maioria política. Qual é o projeto de país? A gente não tem projeto de país, mas ele está em disputa. O projeto de país do Brasil é o país da fama ou o Brasil do vácuo? Brasil da fama é o Brasil da fazenda, da maquiladora e do minério. Ou é o Brasil do vácuo? Que é do valor agregado do conhecimento. Essa é a disputa. Nós vamos entrar em um ciclo de expansão, dependendo do que vai ocorrer no cenário internacional, possivelmente de 20 anos. Daqui a 20 anos vamos ter um outro país. Pode se um país sustentado e cada vez mais pressionado por atender os interesses internacionais do ponto de vista da oferta de produtos primários. Vamos continuar exportando pedra, pau e água? É nisso que nós somos especialistas. Ou vamos mudar o nosso modelo? Temos um desafio clássico do ponto de vista do planejamento que é o seguinte: a existência ou não de uma maioria política que conduza uma visão de longo prazo.

Outro desafio do ponto de vista do planejamento é entender as transformações profundas do capitalismo nos dias de hoje. Nós temos uma deficiência crescente pela nossa formação ser cada vez mais assentada na especialização. Cada um de nós aqui é especialista em alguma coisa. Especialista é aquele que sabe cada vez mais de coisa nenhuma. As transformações do capitalismo pressupõem uma visão ampla, e essa é uma lacuna que todos nós temos. Uma lacuna inclusive de entender o nosso país, qualquer setor que viemos a tratar. O setor de saúde é um mundo, uma complexidade enorme. A educação é outra complexidade muito maior. Ou seja, nós estamos num estado de complexidades e perdemos cada vez mais a visão do todo, do conjunto. Estamos prisioneiros das visões setoriais, das especializações. Obviamente isso não é uma crítica às especializações, evidentemente necessárias, mas é uma crítica à nossa incapacidade de ter uma visão ampla, totalizante.

E o capitalismo vem se transformando de forma contundente. Pela primeira vez desde 1930, a recuperação econômica mundial não é puxada pelos países centrais, os ricos. São os países não desenvolvidos que puxam o crescimento da economia mundial. China, Índia e Brasil protagonizam essa recuperação. Nós estamos diante de um deslocamento inegável do centro dinâmico do mundo. Isso poucas vezes ocorreu. Ocorreu a partir do século 18 com a primeira Revolução Industrial, que tirou o centro do mundo da China e da Índia. Até o século 18 eram esses os países que dominavam a produção. Eram sociedades agrárias e quem tinha mais terras e mais pessoas trabalhando tinha maior produção. E ainda tinha uma pré-manufatura, vamos dizer assim, do ponto de vista do artesanato existente nesses países. A Revolução Industrial vai permitir pela primeira vez que países pequenos e com populações pequenas sejam capazes de produzir muito mais do que as suas necessidades. A Revolução Industrial vai permitir, portanto, que a produtividade do trabalho cresça a passos muito largos. Vai permitir que o tecido, feito pelo tear mecânico, tenha um custo menor e mais qualidade do que aquele feito a mão pelos indianos e chineses. Então há uma inversão na revolução industrial do trabalho com o deslocamento do centro dinâmico da Ásia para a Europa, especialmente a Inglaterra.

A segunda revolução industrial e tecnológica – energia elétrica, motor à combustão, automóvel, eletricidade etc – vai permitir um novo salto na industrialização e o surgimento de países que se colocam como possíveis sucessores da Inglaterra. Nós vamos ter uma disputa duríssima entre Estados Unidos e Alemanha. Duas grandes guerras mundiais para definir qual é o país que sucede a Inglaterra. O encerramento da segunda grande guerra deixa claro que os Estados Unidos sucedem a Inglaterra. E agora, na virada do século 20 para o 21, o que nós estamos vendo? O esvaziamento, uma decadência dos Estados Unidos, que se transformou em uma economia oca, sem indústria. O neoliberalismo fez mais mal para os países ricos do que para os pobres. Eles não têm base industrial, e há uma concentração da manufatura, agora, na Ásia, especialmente na China. E há inegavelmente no sul da América a possibilidade de o Brasil exercer a liderança de um outro projeto. Então, está em disputa, digamos, nesse âmbito das transformações no início do século 21, as oportunidades de um outro desenvolvimento.

Eu queria dizer quais são os desafios da perspectiva brasileira que nós precisamos considerar. O primeiro desafio é de natureza demográfica. O Brasil vem passando por uma transformação demográfica muito rápida e, infelizmente, desde a transição da ditadura para a democracia, o tema demografia desapareceu das agendas. Os demógrafos há quinze anos imaginavam que o Brasil estaria em 2030 com 240 milhões de brasileiros. As estimativas atuais indicam que o Brasil talvez chegue a 207 milhões, talvez, por que a velocidade da queda da taxa de fecundidade é enorme, as mulheres estão tendo cada vez menos filhos. E se nós chegarmos a 207 milhões de brasileiros em 2030, a partir daí nós vamos entrar em uma fase de regressão absoluta do número de brasileiros. Talvez cheguemos em 2040 não com 207, mas 205 milhões de habitantes, dois milhões a menos. É razoável um país com dimensões continentais com 207/205 milhões de brasileiros? Ainda que no capitalismo pessoas não sejam iguais a consumidores, mas o tamanho da população é o potencial do mercado interno. O mais importante de levantar o tema da demografia, do ponto de vista das taxas de fecundidade, é reconhecer a mudança substancial em sua composição. Nós vamos ser um país fundamentalmente de negros, não brancos. Hoje nós temos 52% dos brasileiros que se declaram não brancos. Tendo em vista que a taxa de fecundidade da mulher branca é quase duas vezes menos do que a da não branca, nós teremos uma mudança na composição dos brasileiros muito mais acentuada. Podemos fazer talvez com que 70% da composição dos brasileiros seja de não brancos em 2030. Eu não digo isso por uma questão racial, mas pelo fato que nós vemos hoje que a população não branca é a mais vulnerável. Com maior dificuldade de acesso às políticas públicas, aos bons empregos, à educação, dois terços dos extremamente pobres no Brasil são não brancos. Ou seja, vai ser necessário muito mais que políticas de cotas, mas políticas universais que atendam fundamentalmente esses segmentos se quisermos um Brasil menos desigual.

Sem falar na desestruturação das famílias. Até pouco tempo as famílias tinham dois adultos e três crianças. As famílias tinham condição de apoiar o envelhecimento do tio, do avô, da sogra, sogro, dos pais. As famílias que nós estamos hoje conhecendo são monoparentais, de um adulto e uma criança. O adulto quando muito uma mulher ou então um idoso. Essas famílias não terão

condições de apoiar o envelhecimento acentuado que nós estamos vivendo. Estamos entrando numa fase em que as pessoas não vão viver 70 anos, mas próximo dos 100 anos de idade. Como financiar essa nova circunstância? Hoje nós temos 3 milhões de pessoas com 80 anos ou mais de idade. Em 2030 serão 20 milhões. O Brasil não está preparado para viver com isso. Não tem condições de viabilizar uma mobilidade adequada nos dias de hoje. Alteram-se os gastos da saúde, menos com crianças e mais com pessoas idosas. É uma transformação brutal, o povo brasileiro daqui a duas décadas será totalmente diferente do que temos hoje. Temos ainda uma folga para tentarmos lidar com essa realidade.

Segundo tema, no nosso modo de ver, fundamental, é a disputa do público com o privado. Nós estamos vivendo uma fase do capitalismo em que não são mais os países que têm empresas, mas empresas que têm países. São 500 grandes corporações transnacionais que dominam qualquer setor de atividade econômica. E essas grandes empresas são tão fortes que o seu faturamento supera o PIB de países. As três maiores corporações do mundo têm um faturamento que acumulado equivale ao PIB do Brasil, que é o 7º do mundo. A Petrobras tem um faturamento maior que o PIB da Argentina. O Brasil tem a Petrobras ou a Petrobras tem o Brasil? Em 2020, ao se manter a exploração do Pré-sal, possivelmente a Petrobras responderá por 40% do PIB brasileiro. Quarenta por cento dos engenheiros brasileiros estão vinculados à Petrobras. Há uma fraqueza do ponto de vista do Estado. Como é que você planeja em um universo que prevalece micro e pequenas empresas, mas as grandes têm cada vez mais força, e elas são tão grandes que não podem nem quebrar, por que se quebrar leva à bancarrota o sistema econômico, como demonstrou o Lehman Brother nos Estados Unidos. E essas grandes empresas participam cada vez mais do orçamento público, capturam o orçamento público.

Por fim, o desafio do planejamento exige nós considerarmos a mudança nas novas formas de riqueza. A riqueza se pronuncia cada vez mais pelo trabalho imaterial. Não é mais a sociedade do trabalho material, a sociedade da agricultura, da indústria, da construção civil. Não que esses setores não sejam fundamentais. São muito importantes, mas os que mais crescem são os setores de serviços. Setenta por cento dos empregos gerados hoje no Brasil já são do setor terciário. Nossa principal cidade industrial, São Paulo, é uma cidade de serviços. A sociedade de serviços é muito diferente da sociedade urbano-industrial. Muda a forma de trabalho. Como há um processo de alienação enorme no Brasil, mas não é só especialmente no Brasil, está havendo um avanço na exploração do trabalho nunca antes visto. Sem conscientização, sem críticas, pela presença do telefone celular, pela internet, pelo computador, todos estão trabalhando muito mais que a jornada oficial. Nós estamos levando o trabalho para casa, dormindo no trabalho, sonhando com trabalho, como nós não temos boas pesquisas no Brasil a gente nem sabe isso. Na Inglaterra, um estudo feito com trabalhadores de serviços demonstra que já não existe mais o descanso semanal remunerado na Inglaterra. Para o cidadão, o trabalho não acaba quando ele sai do local de trabalho. Ele importa o trabalho para casa. A pesquisa mostrou que as pessoas começam a desligar do trabalho sábado à tarde e já na tarde do domingo se reconectam novamente. Se há trabalho, há

riqueza. Essa riqueza não está sendo disputada pelo Estado e nem pelos sindicatos, que nem se dão conta desse processo. É um processo de alienação bárbaro. É comum inclusive o servidor ficar contente quando ganha um telefone celular corporativo: “agora sou importante, tenho um telefone corporativo”... Mal sabe ele que agora vai trabalhar muito mais. Vão achá-lo em qualquer lugar. Qual o impacto nas relações familiares? Diziam que as tecnologias da informação nos dariam condições melhores de vida, maior produtividade, mais tempo, imagina... Ninguém mais tem tempo para nada! Há um processo de insolidariedade crescente. É uma sociedade do individualismo, da solidão, da escassez do espaço público. O sonho dos prefeitos a 20/30 anos atrás era construir uma praça pública, uma área de entretenimento. Hoje o sonho do prefeito é ter mais *shopping center*, aquele local igual em qualquer lugar do mundo, mas como não tem calçadas dá para as mulheres irem bem vestidas de sandálias, com jóias, e passear com tranqüilidade. É um espaço em que a gente pode ficar durante 6/7 horas circundados por pessoas e sem abrir a boca. Nunca se consumiu tanto como se consome hoje, é uma sociedade doente. Portanto, são desafios do nosso planejamento, de reconhecer em que medida nós temos uma maioria política com visão de longo prazo. Em segundo lugar, reconhecer qual é a possibilidade do reposicionamento brasileiro frente ao capitalismo de novas centralidades mundiais. Em terceiro, termos claro que, a despeito do subdesenvolvimento que carregamos até hoje, temos outras questões, demográficas, de concentração profunda do poder privado e das novas bases da expansão da riqueza.

Muito obrigado pela oportunidade.

# O segredo Chinês, ou Indiano

## *The Chinese secret, or Indian*

---

**José Carlos de Assis**

Diretor-presidente do Instituto de Estudos Estratégicos para a Integração da América do Sul – Intersul.

Creio que alguém que não seja economista, ou que não tenha ao menos conhecimentos elementares de economia, deve ficar impressionado com o fato de que a China apresenta no curso da crise financeira planetária iniciada em 2008 taxas tão altas de crescimento, enquanto o mundo industrializado avançado esteja em virtual estagnação. Para desconcerto desses não economistas, os economistas profissionais que dominam a grande mídia neoliberal também não explicam o fenômeno. Na verdade, evitam o tema.

Os não iniciados podem ficar tentados a dar uma explicação política simples: a China cresce porque é uma economia basicamente socialista, embora tenha assumido também, nas últimas três décadas, características capitalistas. A explicação não convence por causa de uma contraprova igualmente intrigante: a Índia também cresce a taxas próximas de 10%, e no entanto não é uma economia socialista. Ao contrário da China, é uma economia basicamente capitalista com algumas características socialistas.

Qualquer racionalização econômica que explica a China tem que explicar também a Índia. São sociedades com mais de um bilhão de habitantes, grande população rural e, nos anos recentes e a despeito da crise mundial, com considerável apetite para crescer, independentemente de seu regime econômico principal. Alguma coisa está operando nos bastidores dessas duas economias, com fundamentos similares, que as impulsiona para frente e assegura taxas de crescimento compatíveis com suas necessidades sociais.

Tentemos identificar essa força “oculta” de crescimento. Para isso, convém recuperar as iniciativas dos dois governos diante do desafio da crise financeira. O Governo chinês, ainda em novembro de 2008, adotou um programa de investimentos de emergência de US\$ 540 bilhões e determinou

a seus bancos reduzirem drasticamente, de um patamar já baixo, as taxas de juros interbancárias e de empréstimo, a fim de alavancar a economia mediante amplos gastos, inicialmente, em grandes obras públicas. Temos aí uma relação direta entre decisão e execução. O comando é do Governo, a que o mercado se adapta.

Na Índia, também em novembro, o Governo adaptou o programa de investimentos de seu plano quinquenal, definindo grandes obras públicas de emergência, e convocou uma reunião dos bancos oficiais, que respondem por 94% do crédito no País, determinando a eles uma redução da taxa de juros de empréstimos para alavancar investimentos. Também aqui, há relação direta entre decisão governamental e execução. O que diferencia esses países dos demais não é, pois, o regime econômico básico, socialista ou comunista, mas o fato de disporem de um sistema de planejamento centralizado (imperativo ou indicativo) e um sistema bancário público para, via política de financiamento, pôr o plano em ação.

Vejamos agora outra contraprova: no início de seu mandato, em 2009, Barak Obama conseguiu fazer aprovar no Congresso democrata um ambicioso programa para enfrentar a crise, da ordem de US\$ 786 bilhões. Em números absolutos, maior que o chinês. Parecia um programa keynesiano. Acontece que 45% desse valor se destinaram a devolução de imposto de renda aos contribuintes. Como a população estava super-endividada, usou o dinheiro para pagar dívida, e não para aumentar o consumo. Em consequência, perdeu-se metade do vigor da injeção de recursos na economia, os quais acabaram no giro financeiro, para aliviar as instituições bancárias em dificuldade.

Mas houve – na verdade, está havendo – algo ainda pior. A parte do programa de estímulo dedicada a investimentos de infra-estrutura, inclusive em energia limpa, que serviriam para expandir a geração de emprego na economia, simplesmente empacou na burocracia governamental. O Governo federal norte-americano descobriu que não tem instrumentos institucionais para executar diretamente grandes obras públicas, sendo que a execução via setor privado é demorada e sujeita a todo tipo de impedimento. O Governo federal descobriu também que não tem como transferir recursos para os Estados federados realizarem essas obras, por falta de base jurídica.

Também, aqui, há uma diferença fundamental com China e Índia, e com o próprio *New Deal* do presidente Roosevelt, na Grande Depressão. Naquela época, houve planejamento e financiamento público garantido, ficando as obras a cargo da *Works Progress Administration*, uma agência federal. Para se ter uma idéia do que isso significou em matéria de construções e geração direta de emprego, basta lembrar que foram construídos sob os programas do *New Deal* 820 mil quilômetros de rodovias, 125 mil pontes e viadutos, 120 mil prédios públicos, 15 grades hidrelétricas, saneamento de três grades bacias hidrográficas e regularização para navegação dos cursos dos respectivos rios. Sem uma única alegação de corrupção. E para dizer que essas iniciativas não foram para beneficiar apenas os grandes, os programas sociais do *New Deal* garantiram salários até para músicos de jazz!

O planejamento do *New Deal* serviu de modelo para um exercício em escala muito maior, que foi o planejamento econômico da guerra. Esse foi um sucesso espetacular. Usando a ferramenta da matriz de insumo-produto inventada por um imigrante polonês, Leontief, o planejamento bélico norte-americano teve tanto êxito que gerou uma aversão ideológica cabal entre os conservadores, que viam nele a sombra do comunismo. Depois disso, só com o programa Apolo, da NASA, diante do desafio soviético de dominar o espaço, o Governo norte-americano encontrou um mecanismo de investir diretamente num projeto considerado prioritário. Recentemente o presidente Obama sinalizou com a possibilidade de criar um banco de desenvolvimento, similar ao BNDES, mas é evidente que, em face de sua derrota para os republicanos liberais nas últimas eleições intermediárias, não terá base legislativa para implementar a ideia, a não ser que seja reeleito com maioria democrata, e que parte dos democratas não sejam liberais enrustidos (como em seu primeiro mandato).

O sistema de planejamento/financiamento chinês e indiano possibilita que o investimento público em grandes obras seja replicado nas cadeias produtivas da economia pelo setor privado, criando uma interação virtuosa que resulta em crescimento do emprego e do produto. Nos Estados Unidos, como mencionado, isso não acontece. Embora a liquidez esteja em nível excepcionalmente elevado, com taxas básicas de juros próximas de zero, o investimento privado não deslança. É que não há estímulo de mercado, e continuará não havendo enquanto o próprio investimento público não deslançar, assegurando o crescimento do emprego e da renda, e a partir daí da demanda.

Na verdade, o sistema de investimento privado a partir de financiamento bancário na economia norte-americana está num processo de entropia. Os grandes bancos estão líquidos, mas não emprestam para pequenas e médias empresas, que concentram a criação de 65% a 70% do emprego na economia. É que giram no mercado financeiro do país cerca de 6 trilhões de dólares em hipotecas imobiliárias, dos quais 3,5 trilhões de recepção duvidosa, e cerca de 1,5 a 2 trilhões de perda certa. Um truque contábil permitiu que os bancos não façam a marcação a mercado desses títulos condenados ao calote, ou seja, eles podem mantê-los nos balanços até o vencimento. Na hora do vencimento, porém, terão de registrar o prejuízo. Se não tiverem realizado lucro suficiente para fazer face ao prejuízo, ou tomado capital no mercado, irão à quebra. Em consequência, para maximizar os lucros, operam, sobretudo, no curto prazo: mercado cambial (4 trilhões de dólares ao dia), arbitragem com títulos públicos, intermediação de títulos. Nada disso gera empregos, embora gere lucros altíssimos.

Compare-se isso ao sistema bancário chinês/indiano: ele tem que cumprir metas de um plano de investimentos, necessariamente fora da órbita especulativa. O diferencial não é tanto o sistema econômico, como indicado, mas de instituições operativas. O banco público não tem ideologia; é um instrumento excepcionalmente poderoso para irrigar a economia produtiva como um todo, seja pelo lado do próprio setor público, seja pelo lado privado. Quando o banco público se associa

um sistema de planejamento, em especial quando há ociosidade na economia e capacidade de importação, o potencial de crescimento vai ao limite.

Não é preciso ir muito longe para se ter uma comprovação inequívoca disso. Depois de China e Índia, o Brasil teve em 2010 a melhor performance econômica entre os emergentes. Não é difícil concluir que isso se deu, basicamente, pelo fato de que tivemos uma restauração parcial do planejamento público-privado, com o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujos investimentos foram assegurados pelo orçamento governamental e pelo financiamento do setor bancário público. O instrumento mais poderoso para isso foi a transferência ao BNDES pelo Tesouro, para injetar no financiamento à economia, de R\$ 100 bilhões em 2009 e mais R\$ 80 bilhões em 2010, assim como a forte mobilização do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, além de outros bancos públicos.

Também aqui, a despeito da gravidade da crise e do imperativo de confrontá-la com todos os meios disponíveis, tivemos resistências ideológicas e mesmo operacionais. O presidente do Banco do Brasil resistiu a baixar juros e teve que ser demitido. E o ministro da Fazenda do Governo Sarney, justamente aquele que fez o pior de nossos planos econômicos (Verão) e entregou a economia com uma inflação de 84% ao mês, ganhou quase cinco minutos no Jornal Nacional da TV Globo para protestar contra a demissão, que a seu ver caracterizava uma indevida (!) interferência do Governo no banco que este mesmo Governo controla acionariamente (!).

Os bancos públicos, no Brasil, representam menos de 50% do sistema bancário. E o planejamento público-privado é ainda parcial, restrito ao PAC. Se fosse abrangente, e se o sistema bancário fosse totalmente público, poderíamos apresentar crescimento chinês ou indiano, sem ferir as regras básicas do capitalismo e da economia de mercado. No auge da crise, em 2009, enquanto os bancos públicos estavam expandindo o crédito a um ritmo de 27%, os bancos privados não iam além de 4%. Obviamente, isso não ajuda ninguém, sequer o capitalismo brasileiro.

Adotemos agora a perspectiva sul-americana. No passado, em especial nos regimes autoritários, alguns países da América do Sul – por exemplo, o Peru – adotaram sistemas de planejamento centralizado muito bem concebidos. Este foi o caso também do Brasil sob o autoritarismo, com o I e o II Plano Nacional de Desenvolvimento. O Pacto Andino chegou a uma fase avançada de planejamento integrado, do que resultou a CAF – Corporación Andina de Fomento. Fracassou por razões sobretudo políticas, enquanto os planos brasileiros foram muito bem-sucedidos economicamente, embora as metas tenham se revelado subestimadas no primeiro caso, e superestimadas no segundo.

A América do Sul é dotada do maior reservatório de recursos naturais do mundo, água abundante, imenso potencial agrícola e de energia limpa, mão de obra jovem facilmente qualificável, e um grande mercado potencial. Contudo, está em grande parte inexplorada, o que vai contra os interesses de sua própria população. É evidente, porém, que para a maioria dos países da América do

Sul o desenvolvimento não pode ser garantido a partir de uma perspectiva exclusivamente local. Mesmo no Brasil e na Argentina, que atingiram níveis de industrialização relativamente mais avançados, e têm grandes mercados internos, sua perspectiva de crescimento depende em grande parte da integração sul-americana.

Já se falou muito em integração no continente. E como um dos primeiros passos concretos nessa direção foi o Mercosul, muita gente confunde tratados de livre comércio com integração. Não é. Integração efetiva não se realiza pelo comércio, que é o último e conclusivo passo no processo. Realiza-se pelos investimentos cruzados em infraestrutura, especialização industrial, articulação de cadeias produtivas, desenvolvimento de infraestrutura comum. É o caminho sinalizado há mais de meio século pelo Mercado Comum Europeu, que, antes de ser mercado comum, foi Acordo do Carvão e do Aço, integrando indústrias básicas e sistemas energéticos, além da infraestrutura.

O fato é que integração efetiva exige algum grau de planejamento público-privado comum do investimento produtivo e de infraestrutura, e um sistema de financiamento adequado. Temos o esboço disso. A IIRSA, que é uma listagem de pré-projetos de eixos logísticos na América do Sul elaborada no Governo Fernando Henrique e absorvida pela Unasul, pode ser um ponto de partida para a articulação do planejamento da infraestrutura comum regional. Falta o planejamento de uma melhor articulação logística dos mercados internos, já que prevalece nela o conceito de corredores de exportação.

No caso dos investimentos privados, a entidade que dirijo, o Intersul – Instituto de Estudos Estratégicos para a Integração da América do Sul, está propondo três iniciativas fundamentais: primeiro, a tipificação legal do empreendimento de integração na América do Sul, para que lhes sejam atribuídos incentivos e obrigações (a fim de distingui-los de um investimento estrangeiro qualquer); segundo, o estabelecimento de uma orientação aos bancos públicos regionais (BNDES, Banco do Sul, CAF) para que dêem prioridade nos seus financiamentos aos projetos tipificados como de integração; e terceiro, o estabelecimento de um sistema público-privado informal de planejamento, a partir de prospecção das próprias grandes empresas de atuação regional, para indicar aos setores privado e público os investimentos prioritários de mercado.

Isso é o que teríamos mais próximo de um sistema chinês ou indiano, ou seja, planejamento centralizado comum e financiamento básico por bancos públicos. O setor privado produtivo seria claramente beneficiado pela maior facilidade do financiamento do investimento, sem que houvesse uma discriminação absoluta do setor financeiro privado. Ele poderia participar, mas debaixo de concorrência com o setor público. Em termos de disponibilidade de recursos, nunca estivemos em melhor situação. O que falta hoje, quando temos taxas básicas de juros nos países avançados próximas de zero e farta liquidez internacional – algo que se prolongará por muito tempo –, não é dinheiro, mas bons projetos. Dinheiro existe inclusive nos fundos soberanos: até 2014 eles deverão acumular disponibilidades de 10 trilhões de dólares, recursos facilmente orientáveis politicamente para a economia real, e não para a especulação. Se tiver bons projetos bem planejados

e integrados, com rentabilidade razoável e selo de qualidade de um banco como o BNDES ou o futuro Banco do Sul (com governança bem estruturada), a América do Sul poderá fazer explodir seu crescimento em níveis chineses e indianos.